

Stärkt egendomsskydd i regeringsformen

Egendomsskyddskommittén

Stockholm 2026



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2026:54

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Multiply Solutions

Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1595-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-1596-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 3 juli 2025 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar (dir. 2025:70).

Som ordförande i kommittén förordnades den 3 juli 2025 f.d. justitierådet Stefan Lindskog. Den 4 september 2025 förordnades som ledamöter i kommittén riksdagsledamöterna Hans Ekström (S), Mats Green (M), Fredrik Lindahl (SD), Helena Lindahl (C), Johan Löfstrand (S), Louise Meijer (M), Elin Nilsson (L), Jennie Nilsson (S), Emma Nohrén (MP), Kjell-Arne Ottosson (KD), senior politiskt sakkunnige Kristoffer Löfblad (SD) samt f.d. riksdagsledamoten Mia Sydow Mölleby (V).

Som sakkunnig i kommittén förordnades den 2 september 2025 numera kanslirådet Agnes Morin.

Som experter i kommittén förordnades den 29 september 2025 f.d. justitierådet Bertil Bengtsson, advokaten Jan-Mikael Bexhed, justitiekanslern Thomas Bull, jur.dr Marc Landeman och professorn Karin Åhman samt den 16 oktober 2025 rådmannen Girion Blomdahl.

Som sekreterare anställdes den 3 juli 2025 kanslirådet Olof Zachrisson.

Kommittén har antagit namnet Egendomsskyddskommittén (Ju 2025:15).

Härmed överlämnar kommittén sitt betänkande *Stärkt egendomsskydd i regeringsformen* (SOU 2026:54). Kommitténs uppdrag är i och med detta slutfört.

Till betänkandet fogas reservationer och ett särskilt yttrande.

Stockholm i augusti 2026

Stefan Lindskog
Hans Ekström
Mats Green
Fredrik Lindahl
Helena Lindahl
Kristoffer Löfblad
Johan Löfstrand
Louise Meijer
Elin Nilsson
Jennie Nilsson
Emma Nohrén
Kjell-Arne Ottosson
Mia Sydow Mölleby

Olof Zachrisson

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	21
1 Författningsförslag.....	29
1.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen	29
2 Kommitténs uppdrag och arbete	31
2.1 Kommitténs uppdrag	31
2.2 Kommitténs arbete	32
3 Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter	33
3.1 Kapitlets innehåll	33
3.2 Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter	33
3.2.1 Allmänt.....	33
3.2.2 2 kap. regeringsformen.....	34
3.2.3 Lagprövning	38
3.2.4 Grundlagsskadestånd	39
3.3 Sammanfattning	40
4 Egendomsskyddet i regeringsformen	41
4.1 Kapitlets innehåll	41
4.2 Utvecklingen av eigendomsskyddet	41
4.2.1 Allmänt.....	41
4.2.2 1809 års regeringsform.....	42

4.2.3	1974 års regeringsform	42
4.2.4	1976 års reform av fri- och rättighetsregleringen	44
4.2.5	1994 års grundlagsändringar	44
4.2.6	1999 års författningsutredning	46
4.2.7	2010 års reform av regeringsformen	47
4.2.8	Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar	49
4.2.9	2023 års fri- och rättighetskommitté	50
4.3	Egendomsskyddets innebörd	50
4.3.1	Paragrafens struktur	50
4.3.2	Skyddets omfattning	51
4.3.3	Skyddets styrka	54
4.4	Sammanfattning	67
5	Näringsfriheten	69
5.1	Kapitlets innehåll	69
5.2	Näringsfriheten i regeringsformen	69
5.2.1	Bakgrund	70
5.2.2	Skyddets omfattning	70
5.2.3	Kravet på angelägna allmänna intressen	71
5.2.4	Det finns ingen grundlagsskyddad rätt till ersättning	72
5.3	Näringsfriheten i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga	73
5.3.1	Europakonventionen	73
5.3.2	EU:s rättighetsstadga	73
5.4	Sammanfattning	74
6	Egendomsskyddet i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga	75
6.1	Kapitlets innehåll	75
6.2	Europakonventionen	75
6.2.1	Bakgrund till konventionen och tillägsprotokollet	76

6.2.2	Europadomstolens tolkning av konventionen.....	78
6.2.3	Konventionens egendomsbegrepp	80
6.2.4	Skyddets omfattning	82
6.3	EU:s rättighetsstadga.....	90
6.3.1	Bakgrund till stadgan.....	91
6.3.2	Stadgans innehåll och tillämpning	92
6.3.3	Skyddets omfattning	93
6.4	En jämförelse med regleringen i regeringsformen	98
6.5	Sammanfattning	100
7	Internationell jämförelse av grundlagsskydd.....	101
7.1	Kapitlets innehåll	101
7.2	Egendomsskyddet i Danmark, Finland och Norge	101
7.2.1	Danmark.....	101
7.2.2	Finland	103
7.2.3	Norge	105
7.3	Egendomsskyddet i vissa andra länder	106
7.4	Sammanfattning	107
8	Proportionalitetsprincipen	109
8.1	Kapitlets innehåll	109
8.2	Kravet på proportionalitet i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.....	109
8.3	Proportionalitetsprincipen i svensk rätt.....	110
8.3.1	Rättsläget före inkorporeringen av Europakonventionen	110
8.3.2	Krav på proportionalitet vid begränsningar av fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen ...	111
8.3.3	Praxis från Högsta förvaltningsdomstolen	114
8.3.4	Praxis från Högsta domstolen	117
8.4	Exempel på proportionalitetskrav i vanlig lag	119
8.4.1	Allmänt.....	119
8.4.2	Expropriationslagen	119

8.4.3	Plan- och bygglagen.....	120
8.4.4	Fastighetsbildningslagen.....	121
8.4.5	Miljöbalken.....	122
8.4.6	Förvaltningslagen.....	125
8.4.7	Lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.....	127
8.5	Proportionalitetsprincipens betydelse för frågan om ersättning vid rådighetsinskränkningar	128
8.6	Sammanfattning.....	129
9	Reglerna om statligt stöd.....	131
9.1	Kapitlets innehåll	131
9.2	Statligt stöd i unionsrätten.....	131
9.2.1	Bestämmelsernas syfte	131
9.2.2	Förbudet mot statligt stöd	132
9.2.3	Undantagen från förbudet mot statligt stöd	135
9.3	Frågan om statsstöd i rättspraxis.....	136
9.3.1	EU-domstolen.....	136
9.3.2	Högsta domstolen.....	139
9.4	Frågan om statsstöd i vissa andra utredningar.....	140
9.4.1	Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar	140
9.4.2	Ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd av artskyddet	141
9.4.3	Skogsutredningen.....	143
9.4.4	2024 års skogspolitiska utredning.....	144
9.4.5	Utredningen om förbättrade möjligheter att skydda Sveriges säkerhet	145
9.5	Sammanfattning.....	145

10	Ersättningsregler i vanlig lag.....	147
10.1	Kapitlets innehåll	147
10.2	Lagar som möjliggör ingrepp som omfattas av den grundlagsskyddade rätten till ersättning.....	147
10.2.1	Allmänt.....	147
10.2.2	Expropriationslagen	149
10.2.3	Miljöbalken	157
10.2.4	Plan- och bygglagen	172
10.2.5	Fastighetsbildningslagen.....	176
10.2.6	Skogsvårdslagen	177
10.2.7	Ledningsrättslagen.....	179
10.2.8	Väglagen.....	180
10.2.9	Rennäringslagen.....	181
10.2.10	Lagen om skydd mot olyckor	182
10.2.11	Förfogandelagen	183
10.2.12	Ransoneringslagen.....	183
10.3	Lagar som möjliggör rådighetsinskränkningar som inte omfattas av den grundlagsskyddade rätten till ersättning	184
10.3.1	Allmänt.....	184
10.3.2	Miljöbalken	184
10.3.3	Plan- och bygglagen	185
10.3.4	Djurskyddslagen.....	186
10.3.5	Epizootilagen och zoonoslagen.....	187
10.3.6	Minerallagen.....	188
10.3.7	Rennäringslagen.....	189
10.3.8	Skyddslagen.....	190
10.3.9	Strålskyddslagen och lagen om kärnteknisk verksamhet	191
10.3.10	Säkerhetsskyddslagen.....	192
10.4	Utgångspunkter för bedömningen av de fall som inte omfattas av grundlagsskyddet för rätten till ersättning.....	194
10.4.1	Grundläggande principer för ersättningsrätten ...	194
10.4.2	Proportionalitetsprincipens betydelse för att undvika orimliga konsekvenser utan en ersättningsrätt.....	196
10.4.3	Rätt till ersättning enligt allmänna principer	197
10.5	Sammanfattning	199

11	Överväganden och förslag	201
11.1	Kommitténs uppdrag	201
11.2	Utgångspunkter för kommitténs arbete	202
11.3	Kommitténs diskussioner	208
11.3.1	Alternativa regleringar av rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar	208
11.3.2	Det finns en majoritet för kommitténs förslag ...	212
11.4	Det införs ett proportionalitetskrav vid begränsningar i egendomsskyddet	212
11.5	Rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar stärks ..	217
11.6	Bör det införas ett proportionalitetskrav vid begränsningar i näringsfriheten?	233
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	235
13	Konsekvenser	237
13.1	Utgångspunkter	237
13.2	Problembeskrivning och konsekvenser om ingen grundlagsändring görs	237
13.3	Konsekvenser av kommitténs förslag	239
13.3.1	Övergripande konsekvenser	239
13.3.2	Konsekvenser för staten	239
13.3.3	Konsekvenser för enskilda	242
13.3.4	Konsekvenser för hälsa, miljö och säkerhet	242
13.3.5	Övriga konsekvenser	243
14	Författningskommentar	245
14.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen	245
	Reservationer	251
	Särskilt yttrande	259

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2025:70	263
Bilaga 2	Utkast till alternativa utformningar av 2 kap. 15 § regeringsformen.....	273

Sammanfattning

Kommitténs uppdrag

Egendomsskyddskommittén är en parlamentariskt sammansatt kommitté som har haft i uppdrag att utreda vissa delar av egendoms-skyddet i regeringsformen.

Grundlagsbestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen ger ett skydd mot expropriation och andra sådana förfoganden (expropriativa förfoganden) samt mot inskränkningar i användningen av mark eller byggnad (rådighetsinskränkningar). Ingrepp får i dessa fall endast göras när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Rätten till ersättning ser olika ut beroende på vilken typ av ingrepp det är fråga om. Vid expropriativa förfoganden är den enskilde garanterad full ersättning för sin förlust. För att en rådighetsinskränkning ska omfattas av den grundlagsskyddade ersättningsrätten måste inskränkningen vara kvalificerad på så sätt att ingreppet ska passera en s.k. toleranströskel. En rätt till ersättning finns om inskränkningen innebär 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. Först när någon av dessa toleranströsklar passeras är den enskilde tillförsäkrad ersättning. Någon nivå på ersättningen anges dock inte för dessa fall.

Rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl omfattas inte av grundlagsskyddet för rätten till ersättning. I dessa fall gäller i stället vad som följer av vanlig lag eller, i avsaknad av lag, allmänna rättsprinciper.

Kommitténs uppdrag har varit att överväga om den grundlagsskyddade rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar bör ändras. Det har även varit möjligt för kommittén att ta upp andra frågor som rör egendomsskyddet i regeringsformen, t.ex. om det bör införas ett

uttryckligt proportionalitetskrav för att ett ingrepp ska vara godtagbart. En förutsättning för att ta upp sådana frågor har varit att uppdraget ändå kan redovisas i tid.

Utgångspunkter för kommitténs diskussioner

Skyddet för enskildas egendom är av central betydelse. Äganderätten är en förutsättning för frihet och marknadsekonomi, och därmed en grund för det samhällssystem som gäller i vårt land. Men även för enskilda är respekten för privat ägande och rådighet över egendom av stor betydelse. Det är därtill självklart i en liberal demokrati som bygger på rättsstatens principer och skydd för mänskliga rättigheter att den enskildes rätt till sin egendom ska vara starkt skyddad.

Utgångspunkten är att den enskilde fritt får råda över sin egendom. Det är dock ofrånkomligt att det allmänna i olika avseenden måste kunna begränsa användningen av mark eller byggnader. Ett grundläggande krav är att rådighetsinskränkningar endast får göras när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Det kravet kan t.ex. vara uppfyllt i fråga om olika åtgärder för att skydda miljön. I dessa fall är det avgörande att det finns en balans mellan vad det allmänna vinner och olägenheterna för den enskilde. En viktig del i avvägningen är frågan om ersättning.

Den rättsutveckling som i rättstillämpningen skett efter 2010 års grundlagsändringar, då undantaget från rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar som görs av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl infördes, har i olika avseenden försvagat skyddet för enskildas egendom. Särskilt gäller detta på miljörättens område. Det har i många fall inneburit att enskilda markägare, till följd av begränsningar som syftar till att bevara den biologiska mångfalden, har förbjudits att bedriva skogsbruk utan rätt till ersättning. En sådan ordning leder till att förtroendet för det allmänna minskar och kan också få negativ påverkan på stödet för miljöpolitiken och markägares vilja till frivilliga miljöinsatser.

Egendomsskyddet i regeringsformen har inte visat sig tillräckligt för att hindra denna utveckling. Enligt kommittén finns det därför skäl att stärka den grundlagsskyddade rätten till ersättning.

Det införs ett uttryckligt krav på proportionalitet

Kommittén föreslår att det i regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd införs ett krav på proportionalitet som en förutsättning för att expropriativa förfoganden och rådighetsinskränkningar ska vara tillåtna. Genom införandet preciseras och anpassas det proportionalitetskrav som enligt rättspraxis redan utgör en del av egendomsskyddet. Ett sådant krav följer även av såväl Europakonventionen som EU:s rättighetsstadga.

Kravet på proportionalitet innebär att ett expropriativt förfogande eller en rådighetsinskränkning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och att ett sådant ingrepp får vidtas endast om vad som kan vinnas med det överväger olägenheterna för den enskilde. Prövningen innefattar en bedömning av om ändamålet kan uppnås på något annat eller i varje fall mindre ingripande sätt. Vidare ska en avvägning göras mellan vad det allmänna vinner genom regleringen och olägenheterna för enskilda. Det innebär att även om det finns ett angeläget allmänt intresse som motiverar begränsningar i egendomsskyddet och det intresset inte kan uppnås på något annat eller i varje fall mindre ingripande sätt, så får ingreppet inte innebära en oskälig börda för den enskilde. Det ska alltså finnas en balans mellan mål och medel.

Proportionalitetskravet riktar sig i första hand till lagstiftaren. Det gäller för såväl expropriativa förfoganden som rådighetsinskränkningar men lär i praktiken få särskild betydelse för lagstiftningsärenden som rör rådighetsinskränkningar. Här får kravet betydelse för såväl i vad mån det slags ingrepp som lagstiftningen gäller alls bör tillåtas som vilka förutsättningarna bör vara när ingrepp får ske. Tydliggörandet av proportionalitetskravet i regeringsformen kan även antas få betydelse vid tolkning och tillämpning av redan gällande lagstiftning. Oavsett i vilket sammanhang en tillämpning aktualiseras ska bedömningen vara tydlig. I rättstillämpning ska den också vara konkret; proportionalitet ska påvisas för att ingrepp ska vara tillåtet.

Rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar tydliggörs och stärks

Av förarbetena till 2 kap. 15 § andra stycket andra meningen regeringsformen framgår att en förutsättning för att toleranströskeln betydande skada ska tillämpas är att inskränkningen sker genom byggnadsregleringar. Bestämmelsen kan dock förstås så att toleranströskeln betydande skada gäller också vid rådighetsinskränkningar avseende mark. Det finns därför skäl att förtydliga lagtexten i detta avseende. Avsikten är inte att förändra rättsläget när det gäller toleranströsklarna.

Beträffande de rådighetsinskränkningar som ger rätt till ersättning anger bestämmelsen i dag inte vilken ersättningsnivå som ska gälla. En tolkning av äldre förarbetsuttalanden talar dock för att ersättningen inte får bestämmas till ett symboliskt belopp. Det innebär att det, även vid mycket långtgående inskränkningar med betydande ekonomiska konsekvenser för den enskilde, endast finns en grundlagsskyddad rätt till ersättning för en begränsad del av förlusten. Enligt kommittén står det klart att denna ordning inte ger den enskilde ett tillräckligt skydd.

Kommittén föreslår att den i 15 § andra stycket föreskrivna rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar ska stärkas genom att den enskilde tillförsäkras full ersättning. Det innebär att den enskilde beträffande rådighetsinskränkningar avseende mark ska hållas skadeslös för skada till följd av att ingreppet inom den berörda delen avsevärt har försvårat pågående användning. Vid rådighetsinskränkning avseende byggnad gäller detsamma i fråga om betydande skada.

Rådighetsinskränkningar som görs för att trygga hälsa eller säkerhet eller för att avvärja skada på miljön

Kommittén föreslår att det införs ett grundlagsskydd för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar som görs för att trygga hälsa eller säkerhet eller för att avvärja skada på miljön till följd av miljöfarlig verksamhet. I dessa fall ska den enskilde ha rätt till ersättning i den mån det krävs för att inskränkningen ska vara godtagbar. Den nya bestämmelsen ersätter det undantag från den grundlagsskyddade ersättningsrätten som i dag gäller vid inskränkningar i användningen

av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.

Med uttrycket avvärja skada på miljön till följd av miljöfarlig verksamhet avses i första hand rådighetsinskränkningar i sådan miljöfarlig verksamhet som i dag regleras i 9 kap. miljöbalken, dvs. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas till mark, vatten eller grundvatten, samt användning av mark, byggnader eller anläggningar som kan medföra olägenheter för hälsa och omgivande miljö genom utsläpp, förorening, buller, skakningar, ljus eller strålning. Ändringen innebär bl.a. att inskränkningar som görs för att skydda biologisk mångfald ska bedömas enligt bestämmelsen i 15 § andra stycket andra meningen om rätt till full ersättning.

För de fall som enligt kommitténs förslag även i fortsättningen ska undantas från huvudregeln i 15 § andra stycket andra meningen ska till skillnad från vad som nu gäller en viss grundlagsskyddad rätt till ersättning gälla. Således ska sådana inskränkningar ersättas i den mån det enligt den av kommittén föreslagna proportionalitetsregeln krävs för att inskränkningen ska vara godtagbar. Av betydelse för den bedömningen är bl.a. försikthetsprincipen och principen om att förorenaren betalar. Dessa kan sägas ge uttryck för den allmänna utgångspunkten att ersättning normalt inte lämnas vid ingripanden som riktas mot verksamheter som innebär ett hot mot säkerhet, hälsa och miljö. Av betydelse är även den s.k. laglighetsprincipen, som innebär att inskränkningar mot verksamheter som strider mot lag inte medför ersättningsrätt. I dessa fall kan dock ersättning komma i fråga om viss användning av mark och byggnad var laglig när verksamheten inleddes men där en senare tillkommen reglering har medfört att den blivit olaglig. Stor hänsyn bör tas till att bördan av det allmänna intresset som är grunden till ingripandet får en rimlig fördelning. Frågan om ersättning krävs för att inskränkningen ska vara godtagbar måste slutligt avgöras genom en intresseavvägning i det enskilda fallet.

Närmare föreskrifter om ersättningen meddelas i lag

Det finns behov av att komplettera grundlagsbestämmelsen med mer preciserade föreskrifter om ersättning. I nuvarande lydelse anges att ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i

lag. Det kan läsas som att stöd i vanlig lag är en förutsättning för ersättningsrätt. Det finns därför anledning att tydliggöra att så inte är fallet. Bestämmelsen bör formuleras så att det framgår att bestämmelser rörande hur ersättningen ska beräknas får meddelas endast i lag. Det hindrar inte att för den enskilde mer förmånliga ersättningsregler än vad som följer av grundlagsbestämmelsen meddelas genom föreskrifter i förordning.

Förslagets konsekvenser

Kommitténs förslag rör dels regleringen av de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att begränsningar i egendomsskyddet ska vara godtagbara, dels rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar.

Förslaget i fråga om sådana rådighetsinskränkningar som görs för att trygga hälsa eller säkerhet eller för att avvärja skada på miljön till följd av miljöfarlig verksamhet anknyter till kravet på proportionalitet. Genom ändringen klargörs att sådana ingrepp inte får ske utan att ersättningsfrågan provas och att när ingreppet ska ersättas ska ersättningen vara skälig för att det ska vara godtagbart. Det kan förmodas föranleda att enskildas rätt till ersättning i dessa fall får ett större genomslag än i dag. Förslaget bedöms dock i denna del inte få några konsekvenser för hälsa, miljö och säkerhet.

I fråga om rätten till ersättning vid andra rådighetsinskränkningar än sådana där rätten är en följd av proportionalitetsprincipen innebär förslaget betydande förstärkningar av grundlagsskyddet. Sådan skada som omfattas av definitionerna i 15 § andra stycket andra meningen ska ersättas fullt. Det innebär bl.a. att de bestämmelser om s.k. toleransavdrag i fråga om vissa inskränkningar genom reglering av byggnader som i dag finns i plan- och bygglagen (2010:900) kommer att behöva tas bort. Till det kommer att i fråga om skada på miljön är endast ingrepp med anledning av miljöfarlig verksamhet undandragna från huvudregeln i andra stycket andra meningen. Det kan inte uteslutas att förstärkningarna ställer krav på ändringar i vanlig lag och att de kommer att leda till ökade kostnader för det allmänna vid rådighetsinskränkningar, särskilt på miljöområdet. Frågan bör beaktas i den fortsatta beredningen.

Förstärkningen av ersättningsrätten bedöms öka förekomsten av miljöer med höga naturvärden. Detta till följd av att enskilda mark-

ägare på olika sätt kan främja förekomsten av sådana värden utan att det riskerar att leda till en ekonomisk förlust vid eventuella rådighetsinskränkningar.

Summary

The Committee's remit

The Property Protection Committee is an all-party parliamentary committee of inquiry that has been tasked with investigating certain aspects of the protection of property under the Instrument of Government.

The constitutional provision in Chapter 2, Section 15 of the Instrument of Government provides protection against expropriation and other such dispositions (expropriation dispositions) and against restrictions on the use of land or buildings (disposition restrictions). In such cases, interventions may only be made when it is necessary to satisfy pressing public interests.

Entitlement to compensation varies depending on the type of intervention in question. Individuals are guaranteed full compensation for losses incurred from expropriation dispositions. For a disposition restriction to be covered by the constitutional right to compensation, the restriction must be qualified in such a way that the intervention exceeds a certain tolerance threshold. Entitlement to compensation exists if the restriction means that ongoing land use within the affected part of the property is significantly impeded, or if damage occurs that is significant in relation to the value of that part of the property. Only when one of these tolerance thresholds is exceeded is the individual guaranteed compensation. However, no level of compensation is specified in such cases.

Disposition restrictions on grounds of protection of human health and the environment or on safety grounds are not covered by the constitutional right to compensation. In such cases, the rules laid down in ordinary law apply or, in the absence of law, general legal principles apply.

The Committee's remit has been to consider whether the constitutional right to compensation for disposition restrictions should be amended. The Committee has also been able to address other issues relating to the protection of property under the Instrument of Government, e.g. whether an explicit proportionality requirement should be introduced for an intervention to be acceptable. A prerequisite for raising such questions has been that the Committee can still present its report in time.

Basic premises of the Committee's discussions

The protection of private property is of central importance. Ownership rights are a prerequisite for freedom and a market economy, and thus a foundation for the prevailing social system of our country. However, respect for private ownership and control of property is also very important to the individual. In addition, it is clear that in a liberal democracy based on the principles of the rule of law and the protection of human rights, the individual's entitlement to their property should be robustly protected.

The basic premise is that the individual has control over their property. However, it is unavoidable that public institutions must be able to limit the use of land or buildings in various respects. A basic requirement is that disposition restrictions may only be made when it is necessary to satisfy pressing public interests. This requirement can be met, e.g. in questions involving different measures to protect the environment. In such cases, it is crucial that there be a balance between the public good and inconvenience for the individual. A key part of striking this balance is the question of compensation.

The constitutional amendments of 2010 introduced the exemption to entitlement to compensation for disposition restrictions on grounds of protection of human health and the environment or on safety grounds. Since then, the application of the law has weakened the protection of individuals' property in various respects. This is particularly true in the area of environmental law. In many cases, this has meant that individual landowners have been prohibited from engaging in forestry without entitlement to compensation due to restrictions aimed at preserving biodiversity. This system erodes confidence in public institutions and can also have a negative impact on

support for environmental policy and landowners' willingness to voluntarily take environmental action.

The protection of property under the Instrument of Government has not proved sufficient to prevent this development. In the Committee's view, there are therefore grounds to strengthen the constitutional right to compensation.

Introduction of a specific proportionality requirement

The Committee proposes that a requirement for proportionality be introduced in the Instrument of Government's provision on the protection of property as a prerequisite for permitting expropriation dispositions and disposition restrictions. The proposals clarify and adapt the proportionality requirement that, under case-law, already forms part of the protection of property. Such a requirement also aligns with both the European Convention on Human Rights and the EU Charter of Rights.

The proportionality requirement means that an expropriation disposition or a disposition restriction must never exceed what is necessary regarding its intended purpose, and that such an intervention may only be undertaken if its potential gains outweigh inconvenience to the individual. The examination includes an assessment of whether the aims can be achieved in some other or at least less intrusive way. Furthermore, what the general public gains from the regulation and the inconvenience to individuals must be weighed up. This means that even if there is a pressing public interest that justifies restrictions on the protection of property and that interest cannot be met in any other or at least less intrusive way, the intervention must not entail an unreasonable burden for the individual. There must therefore be a balance between end and means.

The proportionality requirement is directed primarily at the legislator. This applies to both expropriation dispositions and disposition restrictions, but in practice is likely to have particular significance for legislative matters concerning disposition restrictions. In this respect, the requirement is important for both the extent to which the type of intervention the legislation applies should be permitted at all, and what the conditions should be when the intervention is allowed to take place. The clarification of the proportionality require-

ment in the Instrument of Government can also be assumed to be of importance in the interpretation and application of existing legislation. Regardless of the context in which it is applied, the assessment must be clear. It must also be concrete in the application of the law; proportionality must be demonstrated for interventions to be permitted.

Entitlement to compensation for disposition restrictions clarified and strengthened

The legislative history of Chapter 2, Section 15, second paragraph, second sentence of the Instrument of Government states that a prerequisite for the tolerance threshold of significant damage to be applied is that the restriction be made through building regulations. However, the provision can be understood to mean that the tolerance threshold of significant damage also applies to disposition restrictions regarding land. There are therefore grounds to clarify the legislative text in this regard. The intention is not to change the legal situation regarding tolerance thresholds.

With regard to the disposition restrictions that entitle compensation, the provision does not currently specify the applicable level of compensation. However, an interpretation of statements in the legislative history suggests that compensation may not be set at a symbolic amount. This means that, even in the case of very far-reaching restrictions with significant financial consequences for the individual, there is only a constitutional right to compensation for a limited part of the loss. In the view of the Committee, it is clear that this arrangement does not provide the individual with sufficient protection.

The Committee proposes that entitlement to compensation provided for in Section 15, second paragraph, be strengthened by ensuring that the individual is guaranteed full compensation. This means that in disposition restrictions regarding land, the individual must be indemnified for damage caused by the intervention within the affected part that has significantly impeded ongoing use. In the event of a disposition restriction of a building, the same applies in the case of significant damage.

Disposition restrictions made to ensure human health or safety or to prevent environmental damage

The Committee proposes that constitutional protection be introduced for entitlement to compensation in the event of disposition restrictions that are made to ensure human health or safety or to avert environmental damage due to environmentally hazardous activities. In such cases, the individual is entitled to compensation to the extent that it is necessary for the restriction to be deemed acceptable. The new provision replaces the exemption from the constitutional right to compensation that currently applies to restrictions on the use of land or buildings on grounds of protection of human health and the environment or on safety grounds.

The expression ‘to avert environmental damage due to environmentally hazardous activities’ primarily refers to disposition restrictions in such environmentally hazardous activities as currently regulated in Chapter 9 of the Environmental Code, i.e. the discharge of wastewater, solid matter or gas into land, water or groundwater, as well as use of land, buildings or structures that entails a risk of detriment to human health or the surrounding environment through emissions, pollution, noise, vibration, light or radiation. The amendment means, among other things, that restrictions made to protect biodiversity should be assessed in accordance with the provision in the second sentence of Section 15, second paragraph, concerning entitlement to full compensation.

For those cases which, under the Committee’s proposals are to continue to be exempted from the main rule in Section 15, second paragraph, second sentence a certain constitutional right to compensation should, in contrast to what now applies, apply. Thus, such restrictions must be compensated to the extent that the proportionality rule proposed by the Committee requires that the restriction be acceptable. Of importance for this assessment are, among other things, the precautionary principle and the polluter pays principle. These can be said to express the general premise that compensation is not normally paid in the event of interventions aimed at activities that pose a threat to safety, human health and the environment. Also of importance is the ‘principle of legality’, which means that restrictions on activities that contravene the law do not entail entitlement to compensation. However, in such cases, compensation may be con-

sidered if certain uses of land and buildings were legal when the activity was initiated, but where a subsequent regulation has resulted in it becoming illegal. Great care should be taken to ensure that there is a reasonable distribution of the burden of public interest that forms the basis of the intervention. The question of whether compensation is required for the restriction to be acceptable must be settled by weighing up the interests in the specific case.

Detailed regulations regarding compensation to be laid down in law

It is necessary to supplement the constitutional provision with more detailed provisions on compensation. The current wording establishes that compensation is determined according to principles laid down in law. This can be read as support in ordinary law being a prerequisite for entitlement to compensation. There is therefore reason to clarify that this is not the case. The provision should be worded so that it is clear that provisions concerning how compensation is to be calculated may only be laid down in law. This does not prevent providing more favourable compensation rules for the individual than those provided for in the constitutional provision by means of provisions in an ordinance.

Consequences of the proposals

The Committee's proposals concern the regulation of conditions that must be met for restrictions on the protection of property to be acceptable, and entitlement to compensation for disposition restrictions.

The proposals on disposition restrictions made to ensure human health or safety or to avert environmental damage due to environmentally hazardous activities are linked to the requirement of proportionality. The amendment clarifies that such interventions may not take place without the issue of compensation being examined, and that when the intervention is to be compensated, the compensation must be reasonable for it to be acceptable. This can be assumed to lead to an individual's entitlement to compensation in such cases having a greater impact than today. However, the proposal is not

considered to have any consequences for human health, environment or safety in this respect.

On the question of entitlement to compensation for disposition restrictions other than those where entitlement is a consequence of the principle of proportionality, the proposals entail significant reinforcements of constitutional protection. Damage covered by the definitions in the second sentence of Section 15 should be compensated in full. This means that the provisions on tolerance deductions regarding certain restrictions through building regulations in the Planning and Building Act (2010:900) will need to be removed. In addition, on the question of environmental damage, only interventions due to environmentally hazardous activities are excluded from the main rule in the second sentence of the second paragraph. It cannot be ruled out that the reinforcements will require changes in ordinary law and that they will result in increased costs for public institutions in the event of disposition restrictions, especially in the environmental area. This question should be taken into account in continued preparation.

The strengthening of entitlement to compensation is expected to increase the occurrence of environments with high conservation values. This is because individual landowners can promote the existence of such values in various ways without the risk of a financial loss in the event of any disposition restrictions.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 15 § regeringsformen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 15 §

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.

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 (*expropriativt förfogande*) eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad (*rådighetsinskränkning*) utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. *Ett expropriativt förfogande eller en rådighetsinskränkning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och får vidtas endast om vad som kan vinnas med ingreppet överväger olägenheterna för den enskilde.*

¹ Regeringsformen omtryckt 2022:1600.

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

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

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

Vid expropriativa förfoganden ska den enskilde vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Vid rådhetsinskränkningar ska den enskilde vara tillförsäkrad full ersättning, i fråga om mark för skada till följd av att ingreppet inom den berörda delen avsevärt försvåras pågående användning, och i fråga om byggnad för skada som är betydande. Rådighetsinskränkningar som görs för att trygga hälsa eller säkerhet eller för att avvärja skada på miljön till följd av miljöfarlig verksamhet ersätts i den mån det krävs för att inskränkningen ska vara godtagbar.

Bestämmelser om hur den ersättning som avses i andra stycket ska beräknas får endast meddelas i lag. Regeringen får dock meddela föreskrifter som innebär en längre gående ersättningsrätt för den enskilde.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2031.

2 Kommitténs uppdrag och arbete

2.1 Kommitténs uppdrag

Kommittén har haft i uppdrag att utreda vissa delar av egendomsskyddet i regeringsformen. Uppdraget är enligt direktiven att överväga om rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar bör ändras. Syftet är att säkerställa att det i grundlag finns en väl avvägd ersättningsreglering som är utformad på ett tydligt sätt. Kommittén är oförhindrad att i övrigt ta upp frågor om egendomsskyddet i regeringsformen, om uppdraget ändå kan redovisas i tid. Direktiven finns i bilaga 1.

Uppdraget handlar i första hand om att bedöma om rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar i 2 kap. 15 § regeringsformen bör ändras och lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

I direktiven anges att regleringen av ersättningsrätten måste vara förenlig med EU-rättens bestämmelser om statligt stöd. Vidare anges att kommittén, som en del i arbetet bör analysera ersättningsregleringen i vanlig lag i syfte att identifiera eventuella situationer där rätten till ersättning för rådhetsinskränkningar typiskt sett framstår som otillräcklig när det gäller inskränkningar som görs av hälso-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. I uppdraget ingår dock inte att föreslå ändringar i vanlig lag. Kommittén bör även göra en jämförelse mellan grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar och den rätt till ersättning som följer av Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Kommittén har därutöver möjlighet att ta upp andra frågor som rör egendomsskyddet i regeringsformen. Det kan bl.a. handla om att bedöma vilka generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i egendomsskyddet ska vara godtagbar, t.ex. om det bör införas ett uttryckligt proportionalitetskrav, och lämna de för-

slag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade. Uppdraget är begränsat på så sätt att kommittén inte ska föreslå ändringar i grundlagsskyddet för allemansrätten.

Om kommittén lämnar förslag som innebär att det införs ett uttryckligt proportionalitetskrav vid inskränkningar i egendoms-skyddet, får kommittén även överväga och lämna förslag på motsva-rande ändring i 2 kap. 17 § regeringsformen i fråga om näringsfri-heten.

2.2 Kommitténs arbete

Kommittén har bedrivit ett sedvanligt utredningsarbete genom sammanträden där ledamöter och sakkunnig har deltagit. Samman-lagt har 14 kommittésammanträden hållits. Därutöver har 10 möten hållits med de experter som förordnats i kommittén.

Under genomförandet av uppdraget har kommittén hållit sig informerad om och beaktat relevant arbete inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Kommittén har, som ett resultat av fram-ställningar till kommittén, haft kontakter med flera organisationer och privata aktörer för att inhämta synpunkter.

3 Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter

3.1 Kapitlets innehåll

I detta kapitel ges en sammanfattande redogörelse för utvecklingen av skyddet för grundläggande fri- och rättigheter i Sverige. Viktiga delar i denna utveckling är tillkomsten av Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga, vilka behandlas i kapitel 6. En beskrivning av egendomsskyddet och näringsfriheten finns i kapitel 4 och 5.

3.2 Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter

3.2.1 Allmänt

Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter har genomgått stora förändringar sedan antagandet av 1974 års regeringsform. Det handlar inte bara om den reglering som i dag finns i 2 kap. regeringsformen. Det skydd som följer av dessa allmänna bestämmelser överlappas till stora delar av Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga, även om det också finns viktiga skillnader. Den reglering som i varje given situation ger det starkaste skyddet har företräde och kan åberopas av den enskilde.¹

Utöver tillkomsten av dessa tre centrala regelverk har det även i andra avseenden skett en utveckling av rättighetsskyddet – särskilt under de senaste dryga två decennierna, både genom lagstiftning och rättspraxis. Sammantaget har denna utveckling inneburit en delvis ändrad syn på skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Numera anses regleringen i 2 kap. regeringsformen vända sig inte bara till lagstiftaren, utan även till domstolar och myndigheter i deras

¹ Jfr prop. 1993/94:117 s. 39.

rättstillämpning, och grundlagsbestämmelserna kan åberopas direkt i enskilda mål och ärenden.² Andra förstärkningar är bl.a. avskaffandet av det s.k. uppenbarhetskravet vid lagprövning, vilket har utökat möjligheterna att pröva föreskrifters innehåll mot fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. regeringsformen, och införandet av möjligheten till grundlagsskadestånd vid överträdelser av grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen. I följande avsnitt beskrivs denna reglering.

3.2.2 2 kap. regeringsformen

Rättighetsskyddets utveckling

I det lagstiftningsarbete som ledde fram till 1974 års regeringsform var regleringen av grundläggande fri- och rättigheter föremål för omfattande diskussioner.³ Grundlagberedningens förslag till ny regeringsform innehöll endast ett begränsat skydd för grundläggande fri- och rättigheter.⁴ Till stor del var skyddet utformat så att inskränkningar fick ske genom lag beslutad i vanlig ordning. Reglerna var inte samlade i ett eget kapitel. Förslaget fick remisskritik för att inte ge ett tillräckligt starkt skydd. Under riksdagsbehandlingen träffades en uppgörelse som bl.a. innefattade att grundlagsregleringen av skyddet för enskildas fri- och rättigheter skulle övervägas på nytt. Frågan kom därefter att utredas av 1973 års fri- och rättighetsutredning och Rättighetsskyddsutredningen.⁵

Utredningsarbetet ledde till att fri- och rättighetsskyddet utvidgades och förstärktes. 1976 års reform av rättighetsskyddet innebar bl.a. att bestämmelserna samlades i 2 kap. regeringsformen. Nya fri- och rättigheter infördes och möjligheterna till begränsningar minskades på olika sätt. 1980 infördes det s.k. kvalificerade förfarandet vid begränsningar av vissa fri- och rättigheter, enligt vilket en riksdagsminoritet under vissa förutsättningar kan fördröja ett beslut om rättighetsbegränsande lagstiftning. Samtidigt grundlagsfästes den lagprövningsrätt som hade utvecklats i praxis.

² Se bl.a. Åhman, Grundläggande rättigheter och juridisk metod, 3 uppl., 2022, s. 43–56.

³ En utförlig beskrivning av fri- och rättighetsskyddets utveckling finns i lagstiftningsärendet om grundlagsskadestånd, se SOU 2020:44 s. 113–173.

⁴ SOU 1972:15.

⁵ SOU 1975:75 och SOU 1978:34.

Genom 1994 års grundlagsändringar gjordes ytterligare förstärkningar, bl.a. utvidgades egendomsskyddet och infördes ett grundlagsskydd för näringsfriheten. Reformen, som gjordes efter förslag av Fri- och rättighetskommittén, innebar även att Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt och att det i regeringsformen infördes ett förbud mot normgivning som strider mot Sveriges åtaganden på grund av konventionen.⁶ Bestämmelsen, som numera finns i 2 kap. 19 § regeringsformen, innebär en markering av att Europakonventionen får en särskild betydelse utan att inta status som grundlag.⁷

2010 års reform av regeringsformen omfattade flera ändringar i 2 kap. regeringsformen. Ändringarna gjordes efter förslag av Grundlagsutredningen och Integritetsskyddskommittén.⁸ Bland annat infördes ett skydd mot betydande integritetsintrång, ett skydd för forskningens frihet och en bestämmelse om att en rättegång ska vara rättvis och genomföras inom skälig tid. Vidare utvidgades diskrimineringskyddet. När det gäller egendomsskyddet tydliggjordes huvudprincipen om full ersättning vid expropriation och det infördes ett undantag från rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar.

Den senaste ändringen i 2 kap. regeringsformen gjordes 2023 efter förslag från 2020 års grundlagskommitté.⁹ Genom ändringen infördes utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism.

2023 års fri- och rättighetskommitté hade i uppdrag att utreda vissa delar av skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Kommittén föreslog att det i 2 kap. regeringsformen ska införas bestämmelser om rätt till domstolsprövning och rätt till abort. Vidare föreslog kommittén ökade möjligheter till att begränsa föreningsfriheten för kriminella sammanslutningar samt att det ska bli möjligt att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap i vissa fall. Regeringen har, med vissa ändringar i förhållande till kommitténs förslag, gått vidare med förslagen om en grundlagsskyddad aborträtt samt utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten och rätten till medborgarskap. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Riksdagen har som vilande antagit förslaget.¹⁰

⁶ SOU 1993:40.

⁷ Jermsten, *Regeringsformen* 2 kap. 19 §, Lexino 2026-01-01.

⁸ SOU 2008:125 och SOU 2008:3.

⁹ SOU 2021:15.

¹⁰ Prop. 2025/26:78, bet. 2025/26:KU34, rskr. 2025/26:266.

Skyddets omfattning och styrka

Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen gäller i princip endast för enskilda mot det allmänna. Det innebär att rättighetsreglerna inte har någon s.k. tredjemanseffekt (eller horisontell verkan), dvs. de gäller inte för och kan inte åberopas av enskilda sinsemellan.¹¹

Bestämmelserna avser i första hand fysiska personer. Där det framstår som naturligt omfattas även juridiska personer, vilket t.ex. är fallet med egendomsskyddet.¹² Som utgångspunkt omfattas var och en som befinner sig i Sverige av grundlagsskyddet. I vissa särskilt angiva fall gäller skyddet dock endast för svenska medborgare.

Regleringen i 2 kap. regeringsformen kan sägas omfatta följande fyra grupper av fri- och rättigheter:

1. de politiska friheterna (1–3 §§),
2. skydd för den enskildes personliga frihet och säkerhet (4–8 §§),
3. grundläggande rättssäkerhetsgarantier (9–11 §§), och
4. andra bestämmelser av skilda slag, där bl.a. egendomsskyddet och näringsfriheten ingår (12–18 §§).

Hur starkt skyddet är skiljer sig mellan olika fri- och rättigheter. En grundläggande åtskillnad görs mellan fri- och rättigheter som inte kan begränsas på annat sätt än genom att regeringsformen ändras (absoluta rättigheter) och sådana som kan begränsas under vissa i regeringsformen angivna förutsättningar (relativa rättigheter).

Till de absoluta fri- och rättigheter hör religionsfriheten och de negativa opinionsfriheterna. De negativa opinionsfriheterna regleras i 2 och 3 §§.¹³ Skyddet innebär bl.a. att ingen får av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende.

Vidare är förbuden mot dödsstraff, kroppsstraff, tortyr, medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttranden samt förbuden mot att medborgare landsförvisas, hindras att resa in i riket eller berövas sitt medborgarskap, annat än i enlighet med vad som anges

¹¹ Se Jermsten, Regeringsformen 2 kap., under rubriken Inledning, Lexino 2026-01-01. Skyddet för stridsåtgärder på arbetsmarknaden (14 §) utgör ett undantag.

¹² Se prop. 1975/76:209 s. 141, där kravet på ersättning vid expropriation särskilt nämns.

¹³ De positiva opinionsfriheterna – yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten – regleras i 1 §.

i regeringsformen, absoluta. Detsamma gäller förbuden mot retroaktiv strafflag, retroaktiva skatter och statliga avgifter samt mot tillfälliga domstolar. Till de absoluta fri- och rättigheterna hör även rätten till domstolsprövning eller prövning i en domstolsliknande nämnd vid frihetsberövande, liksom rätten till en rättvis rättegång inom skälig tid.

De begränsningsbara fri- och rättigheterna kan i sin tur delas in i två kategorier utifrån vilka krav som gäller för begränsningarna. Till den första kategorin hör de fri- och rättigheter som omfattas av regeringen i 20 §. Bestämmelsen omfattar yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten, rörelsefriheten, skyddet mot frihetsberövanden, skyddet för den kroppsliga och personliga integriteten samt kravet på offentlighet vid domstolsförhandling. I dessa fall kan begränsningar göras genom lag och det kvalificerade förfarandet kan bli tillämpligt.¹⁴

I 21 § anges att begränsningar enligt 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Vidare får begränsningen inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. I förarbetena framhålls att kraven syftar till att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga ska redovisa sina syften.¹⁵

För de positiva opinionsfriheter som omfattas av 20 § ställs det upp ytterligare krav i 23 och 24 §§ som tar sikte på de särskilda ändamål som lagstiftaren får lägga till grund för en begränsning.

Det kvalificerade förfarandet regleras i 22 §. Förfarandet innebär att ett lagförslag om rättighetsbegränsningar ska vila i tolv månader, om lägst tio riksdagsledamöter yrkar det. Förslaget kan dock antas direkt om fem sjättedelar av de röstande ledamöterna är för det. Tanken är att det i kontroversiella frågor ska kunna ges tid till eftertanke och fördjupad debatt. Förfarandet är också utformat så att det stimulerar de politiska partierna att söka lösningar som vinner bred anslutning.¹⁶

¹⁴ Här bortses från vissa särskilda undantag från lagkravet och det kvalificerade förfarandet, se 20 § andra stycket och 22 § andra stycket.

¹⁵ Prop. 1975/76:209 s. 153.

¹⁶ Prop. 1978/79:195 s. 35.

Till den andra kategorin av relativa rättigheter hör sådana fri- och rättigheter som kan begränsas utan tillämpning av kraven i 20–24 §§. Hit hör egendomsskyddet och näringsfriheten. Andra exempel är rätten till stridsåtgärder på arbetsmarknaden, upphovsrätten och skyddet för forskningens frihet. Bestämmelserna saknar i dessa fall ofta beskrivningar av det närmare innehållet, som i stället i stor utsträckning bestäms i vanlig lag.

Enligt bestämmelsen i 25 § första stycket får för andra än svenska medborgare här i riket särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om vissa angivna fri- och rättigheter. De särskilda inskränkningar som finns rör främst utlänningslagstiftningen.¹⁷

3.2.3 Lagprövning

Lagprövning innebär att en domstol och andra offentliga organ inte får tillämpa en föreskrift som de finner stå i strid med grundlag eller annan överordnad författning. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Vid prövningen ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.¹⁸

Som tidigare framgått grundlagsreglerades lagprövningen genom 1980 års ändringar i regeringsformen. Lagprövningsrätten hade dessförinnan utvecklats i praxis.¹⁹ Vid införandet hänvisades i förarbetena till tidigare uttalanden om att det krävdes att den ifrågasatta lagen stod i uppenbar strid med en klar bestämmelse i grundlag.²⁰ Detta s.k. uppenbarbetskrav togs bort genom 2010 års reform av regeringsformen. I förarbetena framhölls att möjligheten till lagprövning framstår som särskilt angelägen när det gäller vissa centrala delar av fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. regeringsformen. Här är det av särskild betydelse att grundlagens regler fullt ut får genomslag i rättstillämpningen.²¹

I viss utsträckning kan även föreskrifters överensstämmelse med folkrättsliga regelverk aktualiseras inom ramen för lagprövningen. Det praktiskt viktigaste exemplet är normers förenlighet med Europa-

¹⁷ Se Jermsten, Regeringsformen 2 kap. 25 §, Lexino 2026-01-01.

¹⁸ 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen.

¹⁹ Se Eka, Regeringsformen 11 kap. 14 §, Lexino 2026-01-01.

²⁰ Prop. 1978/79:195 s. 40, jfr prop. 1973:90 s. 200 och 201 och prop. 1975/76:209 s. 93.

²¹ Prop. 2009/10:80 s. 147.

konventionen, som har fått en särskilt framskjuten ställning i konstitutionellt hänseende genom bestämmelsen i 2 kap. 19 §.²²

3.2.4 Grundlagsskadestånd

Sedan den 1 augusti 2022 finns i 3 kap. 4 § skadeståndslagen (1972:207) regler om skadestånd från stat och kommun vid överträdelser av grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen (grundlagsskadestånd). Motsvarande reglering av konventionsskadestånd vid överträdelser av Europakonventionen infördes 2018. Skadestånd ska enligt bestämmelsen bara betalas i den utsträckning det är nödvändigt för att gottgöra en överträdelse. En överträdelse kan ske både genom positivt handlande och genom underlåtenhet. Det allmännas ansvar förutsätter inte att det har förekommit fel eller försummelse på det allmännas sida.²³

I förarbetena framhålls den utveckling som har skett bl.a. genom Högsta domstolens avgöranden, enligt vilken enskilda kan ha rätt till skadestånd vid överträdelser av de grundläggande fri- och rättigheter som skyddas av 2 kap. regeringsformen, även utan särskilt lagstöd.²⁴ Särskilt rättsfallet ”Medborgarskapet I” NJA 2014 s. 323 är av betydelse, och ansågs utgöra ett principgenombrott. I målet slog Högsta domstolen fast, utan att ställa krav på uppsåt eller oaktsamhet på statens sida, att staten är ersättningsskyldig för ideell skada som drabbar en enskild på grund av avregistrering av dennes svenska medborgarskap i strid med regeringsformens absoluta skydd för medborgarskap i 2 kap. 7 § andra stycket. Som skäl för att lagreglera möjligheten till grundlagsskadestånd anfördes bl.a. att det genom en uttrycklig bestämmelse blir tydligare att inte bara fri- och rättigheterna i Europakonventionen utan också 2 kap. regeringsformen har ett konkret innehåll och är möjliga att genomdriva genom en talan om skadestånd.²⁵

Rätten till konventions- respektive grundlagsskadestånd har beskrivits som den naturliga vidareutvecklingen av rättighetsskyddet sedan rättighetskatalogerna i Europakonventionen och regerings-

²² Se prop. 2009/10:80 s. 141 och prop. 2021/22:229 s. 14 och 15.

²³ Prop. 2021/22:229 s. 57.

²⁴ Prop. 2021/22:229 s. 18 och 19.

²⁵ Prop. 2021/22:229 s. 22.

formen har blivit erkända som bindande rätt och domstolarnas lagprövning därefter blivit allt viktigare.²⁶

3.3 Sammanfattning

Regeringsformens skydd för grundläggande fri- och rättigheter gäller i princip endast för enskilda mot det allmänna. Hur starkt skyddet är skiljer sig mellan olika fri- och rättigheter. En grundläggande åtskillnad görs mellan absoluta och relativa rättigheter. Under vilka förutsättningar de relativa rättigheterna kan begränsas beror på vilken rättighet det är fråga om. Regleringen i 2 kap. regeringsformen vänder sig inte bara till lagstiftaren, utan även till domstolar och myndigheter och bestämmelserna kan åberopas direkt i enskilda mål och ärenden. Andra viktiga inslag i rättighetsskyddet är möjligheten till lagprövning och grundlagsskadestånd.

²⁶ Nergelius, Domstolarnas lag- och normprövningsrätt i ett (annorlunda) historiskt perspektiv, i Regeringsformen 50 år 1974–2024, 2024, s. 250.

4 Egendomsskyddet i regeringsformen

4.1 Kapitlets innehåll

I detta kapitel behandlas egendomsskyddet i regeringsformen. Först beskrivs grundlagsskyddets utveckling och därefter skyddets omfattning, både med avseende på vilka ingrepp som grundlagsregeln skyddar mot och hur starkt skyddet är.

4.2 Utvecklingen av egendomsskyddet

4.2.1 Allmänt

Grundlagsregeln om egendomsskyddet infördes genom 1974 års regeringsform och regleringen har därefter, som kommer att framgå i det följande, ändrats flera gånger. Ändringarna har gällt både vilka typer av ingrepp som bestämmelsen skyddar mot och styrkan i egendomsskyddet.¹

Grundlagsregelns utformning har, av olika skäl och under olika perioder, varit föremål för en omfattande politisk och rättsvetenskaplig diskussion. Debatten har handlat om både regelns innebörd och vilket grundlagsskydd som bör finnas för egendomsrätten. En särskild fråga har rört grundlagstolkning; hur bestämmelserna i regeringsformen om de grundläggande fri- och rättigheterna ska tolkas för det fall lagtexten och lagmotiven är motstridiga i någon del.²

¹ Se SOU 1993:40 s. 39–43, SOU 2001:19 s. 69–76, SOU 2008:125 s. 432–440 och SOU 2025:2 s. 270–272.

² Se SOU 2001:19 s. 93–103.

4.2.2 1809 års regeringsform

1809 års regeringsform innehöll i 16 § ett målsättningsstadgande som gav uttryck för principen att inga ingrepp i den enskildes egendom skulle ske utan laga rannsakan och dom. I stadgandet angavs bl.a. att konungen bör ingen avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast, utan rannsaking och dom, i den ordning, Sveriges lag och laga stadgar föreskriva.³ Även om bestämmelsen berörde egendomsrätten var innebörden omtvistad. I vart fall utgjorde den inte något hinder mot exempelvis expropriations- och förfogandelagstiftning.⁴

4.2.3 1974 års regeringsform

Som framgår av beskrivningen i kapitel 3 av rättighetsskyddets utveckling, var frågan om hur grundläggande fri- och rättigheter skulle regleras i grundlag föremål för en omfattande diskussion i de utredningsarbeten som ledde fram till 1974 års regeringsform. Förslag till bestämmelser om skydd för den enskildes egendom lämnades av både Den tingstenska utredningen och Författningsutredningen.⁵ Inget av dessa förslag ledde till någon lagstiftning.

Den tingstenska utredningen föreslog följande tillägg till 16 § i 1809 års regeringsform:

Svensk medborgares egendom är tryggad. Staten äger endast mot skälig ersättning förfoga över och expropriera egendom; härom stadgas i [av Konungen och riksdagen samfällt stiftad] lag.

I Författningsutredningens förslag till ny regeringsform, där egendomsskyddet reglerades i 2 kap., hade stadgandet följande lydelse.

Svensk medborgares egendom är tryggad. Expropriation och annat dylikt förfogande över egendom må ske allenast under förutsättningar som angivas i lag.

Grundlagberedningen, som tillsattes 1966, uttalade i sitt slutbetänkande att det synes lämpligt att ge grundlagsförankring åt ett särskilt moment i skyddet för den enskildes rätt till egendom, nämligen principen att ersättning alltid ska utgå vid expropriation eller annat sådant förfogande. Med hänsyn till den mångfald av olika situationer

³ Text i omarbetning från Sveriges konstitutionella urkunder, SNS, 1999, s. 207.

⁴ SOU 1993:40 s. 39.

⁵ SOU 1941:20 s. 6 och SOU 1963:16 s. 62.

som kan komma att omfattas av ett stadgande av denna innebörd ansåg beredningen emellertid att det varken var möjligt eller önskvärt att i grundlag fastslå efter vilka grunder ersättningen ska bestämmas.⁶ Beredningen föreslog en regel med innebörden att om egendom som någon har förvärvat tas ifrån honom genom expropriation eller annat sådant förfogande, så ska ersättning utgå enligt grunder som bestäms i lag. Förslaget var enhälligt. Det framhölls dock att regleringen av grundläggande fri- och rättigheter utgjorde en kompromiss mellan beredningens ledamöter.⁷

I den efterföljande propositionen gavs bestämmelsen en mer allmänt hållen utformning. Regeringen föreslog att enskild ”bör” vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestäms i lag för det fall att egendomen tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande. Som skäl för att inte göra bestämmelsen tvingande angav departementschefen att man ville undvika att vissa bestämmelser i gällande lag, som medgav att mark togs i anspråk utan kontant ersättning, skulle bli grundlagsstridiga.⁸

Under riksdagsbehandlingen ändrades bestämmelsen på så sätt att regeln, liksom i Grundlagberedningens förslag, gjordes tvingande (ordet ”bör” ersattes med ”skall”). Konstitutionsutskottet framhöll att ändringen inte innebar ett krav på att ersättning alltid ska utgå i kontant form, men att bestämmelsen garanterade att ersättning i någon form alltid ska förekomma vid sådana ingrepp som avsågs. Bestämmelsen, som i regeringens förslag hade tagits in i 2 kap. regeringsformen, flyttades till regleringen av lagar och andra föreskrifter i 8 kap.⁹ Den hade då följande lydelse.

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

Vid införande av 1974 års regeringsform bestod egendomsskyddet alltså av en bestämmelse om ersättning vid expropriation eller annat sådant förfogande. I sådana fall skulle den enskilde vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämdes i lag. Bestämmelsen tog endast sikte på sådana ingripanden i egendomsrätten som avsågs i expropriationslagen eller i rekvisitions- eller förfogandelagstiftningen.

⁶ SOU 1972:15 s. 199.

⁷ Se SOU 1972:15 s. 106–108.

⁸ Prop. 1973:90 s. 236 och 237.

⁹ Bet. KU 1973:26 s. 52.

Den omfattade däremot inte t.ex. bestämmelser i planlagstiftning eller naturvårds- och miljöskyddslagstiftning om begränsning i möjligheterna att använda fast egendom.¹⁰ Som bestämmelsen tolkades innebar det att all reglering av användning – alltså fall där äganderätten fick behållas men utnyttjandet begränsades – föll utanför grundlagsskyddet, oavsett hur värdenedsättande regleringen var.¹¹

4.2.4 1976 års reform av fri- och rättighetsregleringen

I samband med reformerna av fri- och rättighetsskyddet åren närmast efter antagande av 1974 års regeringsform gjordes vissa ändringar i egendomsskyddet, bl.a. så att ersättning garanterades ”för förlusten”, och bestämmelsen flyttades från kapitlet om normgivning till 2 kap. 18 § regeringsformen. Därefter hade bestämmelsen följande lydelse.

Varje medborgare vilkens egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestämmes i lag.

I samband med dessa ändringar framhölls att ersättningsgrunderna inte fick bestämmas så att endast symbolisk ersättning lämnades.¹² Att ersättning skulle tillförsäkras ”för förlusten” motiverades med att en sådan formulering mera bestämt anknöt till vad som var föreskrivet i lag angående ersättning vid expropriation och andra sådana förfoganden.¹³ Det var dock inte fråga om någon ändring av bestämmelsens tillämpningsområde.

4.2.5 1994 års grundlagsändringar

Fri- och rättighetskommittén tillsattes 1991 med uppdrag att utreda ett utvidgat skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Det innefattade frågor om grundlagsskydd för äganderätten. Kommittén skulle bl.a. överväga frågan att införa en regel i regeringsformen som slog fast att den enskilda äganderättens princip var orubblig och att inskränkningar endast fick ske i klart angivna fall. En utgångspunkt skulle vara att enskilda inte godtyckligt drabbades ekonomiskt av

¹⁰ Prop. 1973:90 s. 237.

¹¹ Se SOU 1975:75 s. 430.

¹² Prop. 1975/76:209 s. 124.

¹³ Prop. 1978/79:195 s. 57.

befogenhetsinskränkningar och att rätten till ersättning i rimlig utsträckning motsvarade graden av en sådan inskränkning. I uppdraget ingick även att ta ställning till om Europakonventionen borde inkorporeras i svensk rätt.¹⁴

De förslag som lämnades av Fri- och rättighetskommittén, vilka var en del i en politisk kompromiss, låg till grund för 1994 års författningsreform.¹⁵ Genom dessa ändringar utvidgades och stärktes egendomsskyddet. Samtidigt inkorporerades Europakonventionen i svensk rätt. Syftet med att ändra regeringsformens egendomsskydd var att precisera det skydd som följer av konventionen.¹⁶

Ändringarna innebar att det uppställdes ett krav på angelägna allmänna intressen för att ingrepp i egendomsskyddet ska vara tillåtna. Vidare innebar ändringarna att grundlagsskyddet utökades till att omfatta rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader. Som skäl för att införa ett skydd mot sådana rådighetsinskränkningar anfördes att inskränkningar i enskildas användning av sin egendom är speciellt vanlig vad gäller fast egendom.¹⁷ Även den grundlagsskyddade ersättningsrätten utökades på så sätt att den kom att omfatta vissa rådighetsinskränkningar. Kvalifikationsgränserna för att avgöra vilka fall som omfattas av ersättningsrätten hämtades från gällande rätt på området. Det framhölls i förarbetena att avsikten inte var att andra typer av rådighetsinskränkningar i mark eller byggnader skulle vara förenade med rätt till ersättning än som var fallet enligt då gällande ersättningsregler. Ersättning ska sålunda inte utgå för den förlust som kan bestå i att förväntningar om ändring i markens användningsområde inte infrias till följd av dispositionsinskränkningar. Ersättning ska inte utgå för ingrepp i form av strandskyddsförordnande eller förordnande om naturvårdsområde. Uteblivet tillstånd till en ny verksamhet, t.ex. grustäkt eller markavvattning samt vägrad strandskyddsdispens ersätts inte till följd av denna princip. Inte heller ska ersättning utgå för sådana – till tid och omfattning – mindre ingripande inskränkningar i rätten att fritt utnyttja sin egendom. Således var avsikten inte att andra typer av rådighetsinskränkningar i mark eller byggnader än som gällde vid tillfället skulle vara förenade med rätt till ersättning. Däremot innebar ändringen att den dåvarande

¹⁴ Dir. 1991:119.

¹⁵ SOU 1993:40 del A och B.

¹⁶ Prop. 1993/94:117 s. 15.

¹⁷ Prop. 1993/94:117 s. 15.

ersättningsrätten i vanlig lag blev grundlagsfäst.¹⁸ I bestämmelsen infördes även ett förbehåll för allemansrätten.

Genom reformen fick bestämmelsen följande lydelse.¹⁹

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.

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

4.2.6 1999 års författningsutredning

Det införda grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar kom att bli mycket omdiskuterat. Det handlade främst om huruvida den utformning som bestämmelsen fått innebar att ersättningsrätten hade utökats, trots vad som uttalats i förarbetena.²⁰ Bestämmelsens ordalydelse ansågs innebära en längre gående rätt till ersättning än vad som följde av vanlig lag. Avgörande blev därför hur grundlagen skulle tolkas – om ordalydelsen eller förarbetsuttalandena skulle ges företräde. Frågan behandlades bl.a. i lagstiftningsärendet om införandet av miljöbalken. Miljöbalksutredningen konstaterade att uttalandena i motiven var otvetydiga och att någon utvidgning av rätten till ersättning varken avsetts eller skett med grundlagsänd-

¹⁸ Se prop. 1993/94:117 s. 17 och 18 samt bet. 1993/94:KU24 s. 29.

¹⁹ I kommitténs förslag hade lagtexten i andra stycket andra meningen en annorlunda utformning ("Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den som tvingas till sådana inskränkningar i rätten att använda mark eller byggnad att pågående markanvändning avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten."). I propositionen anges att förslagen överensstämmer i sak och att det handlar om en något annorlunda språklig utformning i kommitténs förslag, se prop. 1993/94:117 s. 13.

²⁰ Se bl.a. Bengtsson, En problematisk grundlagsändring, i SvJT 1994 s. 920–933, och Vängby, Till frågan om 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen, i SvJT 1996 s. 892–898. För en redogörelse av diskussionen, se SOU 2001:19 s. 93–103 och SOU 2008:125 s. 436–440.

ringen. Sammanfattningsvis ansåg utredningen att grundlagsregeln inte utvidgat rätten till ersättning.²¹

Lagrådet fann i sitt yttrande över förslaget till miljöbalk att oförenligheten mellan ordalydelsen och motivuttalandena samt det inte helt klara rättsläget i fråga om grundlagstolkning inte var ägnade att främja en enhetlig rättstillämpning. Enligt Lagrådet låg det närmast tillhands att ändra grundlagsbestämmelsen så att den gav ett klart uttryck för lagstiftarens avsikter med bestämmelsen, dvs. att ersättning liksom tidigare inte ska kunna komma i fråga vid ingrepp av det allmänna som har sin grund i miljö- eller hälsoskyddsskäl.²²

Mot denna bakgrund fick 1999 års författningsutredning i uppdrag att lämna förslag till ny lydelse av grundlagsbestämmelsen. Utredningen prövade flera olika lösningar, men avstod från att lämna något förslag till ändring eftersom det inte gick att uppnå ett tillräckligt brett parlamentariskt stöd.²³

4.2.7 2010 års reform av regeringsformen

Regeln om egendomsskyddet fick sin nuvarande lydelse genom 2010 års reform av regeringsformen, då den även flyttades till 2 kap. 15 § regeringsformen. Ändringarna grundades på ett förslag av Grundlagsutredningen, vilken tillkallades 2004 med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen.²⁴ Utredningen hade vida ramar för sitt arbete och fann anledning att ta upp två frågor som rör egendomsskyddet; dels frågan om det fanns anledning att i regeringsformen tydligare markera huvudprincipen om full ersättning vid expropriativa ingrepp, dels frågan om rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar rörande fast egendom som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.

Utredningens förslag i dessa delar, vilka regeringen ställde sig bakom i den efterföljande propositionen, var en del i en överenskommelse som träffats mellan företrädarna för samtliga dåvarande riksdagspartier.²⁵

²¹ Se SOU 1996:10, del 1, s. 622–625.

²² Prop. 1997/98:45, del 2, s. 515.

²³ Se SOU 2001:19 s. 105–111.

²⁴ Dir. 2004:96.

²⁵ Se SOU 2008:125 s. 4 och 443–449.

Regleringen av ersättningen i paragrafens andra stycke ändrades så att den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad ”full” ersättning för förlusten. Som en följd av detta togs ordet ”sådan” bort i andra stycket andra meningen. Ändringen var endast språklig.²⁶ Vidare infördes i tredje stycket ett undantag från rätten till ersättning vid sådana inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Syftet med att införa undantaget var att komma till rätta med osäkerheten om hur grundlagsbestämmelsen skulle tolkas. Undantagsregeln i tredje stycket skulle omfatta t.ex. de bestämmelser i miljöbalken som tidigare fanns i hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen. Det framhölls att begreppen hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl även får anses omfatta djurskyddshänsyn.²⁷

Efter 2010 års reform av regeringsformen har regeln om egendomsskydd 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.

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

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

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

Det ansåg i samband med denna reform nödvändigt att se över den underliggande lagstiftningen för att ringa in de fall där ersättning bör lämnas trots att ett ingripande skett av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. I propositionen angavs att en utredning skulle ges i uppdrag att närmare överväga frågan. Till ledning för den kom-

²⁶ SOU 2008:125 s. 757 och prop. 2009/10:80 s. 253.

²⁷ Prop. 2009/10:80 s. 169 och 170.

mande utredningen ställdes vissa principiella kriterier upp för att avgränsa det område där ersättning bör lämnas. Bland annat angavs som grundläggande förutsättning att den enskilde är utan skuld till att ingripandet sker och att det vid avvägningen mellan det allmännas och den enskildes intressen inte framstår som rimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska bördan som ingreppet orsakar.²⁸

4.2.8 Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar

Den utredning som tillsattes efter 2010 års reform av regeringsformen, Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar, hade bl.a. i uppdrag att ta ställning till den närmare innebörden av 15 § tredje stycket, analysera de aktuella rekvisitens innebörd och uppmärksamma förekommande gränsdragningsproblem.²⁹

Utredningen ansåg att det är tämligen klart vilket område lagstiftaren avsett att undanta genom tredje stycket, men att det är en annan fråga om hänvisningen till miljöskydds-, hälsoskydds- och säkerhetsskäl med tillräcklig precision ringar in detta område. Utredningen pekade även på att det varken av ordalydelsen eller av motiven framgår hur man ska dra gränsen när olika hänsyn samverkar vid beslutsfattandet, dvs. ifall det är fråga om att tillämpa något väsentlighetskriterium eller liknande. Eftersom området inte låter sig ringas in fullständigt och det med största sannolikhet kommer att komma ny lagstiftning vars tillhörighet kan diskuteras, kommer det enligt utredningen alltid att kunna uppstå fall där det är diskutabelt om åtgärden omfattas av tredje stycket eller inte.

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 den problematik som föranledde debatt innan införandet av tredje stycket. Det ingick dock inte i utredningens uppdrag att föreslå ändringar i grundlagsbestämmelsen. Utredningen nöjde sig därför med att konstaterade att 15 § tredje stycket undantar ett relativt stort område från andra stycket och att detta område troligen är vidare än vad som avsågs vid införandet.³⁰

²⁸ Prop. 2009/10:80 s. 170.

²⁹ Dir. 2012:59.

³⁰ SOU 2013:59 s. 59.

4.2.9 2023 års fri- och rättighetskommitté

Senast frågan om eigendomsskyddets omfattning utreddes var av 2023 års fri- och rättighetskommitté. I kommitténs uppdrag ingick att bedöma vilka generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i eigendomsskyddet ska vara godtagbar. Kommittén övervägde bl.a. om det bör införas ett krav på att begränsningar i eigendomsskyddet ska göras genom lag, vilket skulle hindra att begränsningar genomförs efter delegation i lag genom regler i förordningar eller myndighetsföreskrifter. Ett annat alternativ som diskuterades var om det bör införas ett proportionalitetskrav. Kommittén kunde inte uppnå ett tillräckligt brett parlamentariskt stöd för att ändra möjligheterna till inskränkningar i eigendomsskyddet och lämnade därför inte något förslag i denna del.³¹

4.3 Eigendomsskyddets innebörd

4.3.1 Paragrafens struktur

Efter 2010 års reform av regeringsformen regleras eigendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Bestämmelsen har följande lydelse.

Eigendomsskydd och allemansrätt

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

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

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

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

³¹ Se SOU 2025:2 s. 295–301.

Paragrafens första stycke anger en allmän ram som skyddar mot två huvudtyper av ingrepp i den enskildes egendom. I andra stycket finns regler om rätt till ersättning, vilken ser olika ut beroende på vilket ingrepp det är fråga om. Tredje stycket innehåller ett undantag från ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar. I fjärde stycket görs ett förbehåll för allemansrätten.

4.3.2 Skyddets omfattning

Egendomsskyddet gäller endast för enskilda mot det allmänna

Som framgår av kapitel 3 gäller regeringsformens skydd för grundläggande fri- och rättigheter i princip endast för enskilda mot det allmänna. Av reglerna följer förbud för det allmänna att vidta åtgärder som kränker rättighetsskyddet. När det gäller egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen har Högsta domstolen i avgörandet ”Garagetaket i Söderbärke” NJA 2021 s. 1187 framhållit att det även får anses följa en skyldighet för det allmänna att se till att enskildas skydd för sin egendom upprätthålls i förhållande till andra enskilda.³²

Ett skydd mot två huvudtyper av ingrepp

I förarbetena till 1994 års grundlagsändringar anges att paragrafens inledning – att ”vars och ens egendom är tryggad” – inte har någon självständig rättslig betydelse utan endast anger det övergripande syftet med bestämmelsen såsom det kommer till uttryck i dess fortsatta lydelse. Syftet är alltså inte att genom bestämmelsen ge ett heltäckande skydd för all egendom utan i stället slå fast att hela vår rättsordning ska ge ett betryggande skydd för den enskildes egendom.³³

³² Frågan i ”Garagetaket i Söderbärke” var om det vid prövningen av en bygglovsansökan kan beaktas att den sökta åtgärden kan medföra skada på en grannfastighet och vilken betydelse det förhållandet i så fall bör få. I det i målet aktuella bostadsområdet var varje bostadshus sammanbyggt med grannens garage. När en fastighetsägare höjde taket till sitt garage till den maximala höjden enligt detaljplanen var det därför nödvändigt att kapa en vindsnivå på grannens bostadshus. Högsta domstolen ansåg, med hänvisning till egendomsskyddet, att detta var något som skulle beaktas i bygglovsärendet. Rättsfallet illustrerar att även om inte grundlagsskyddet gäller horisontellt, så kan det intresse som en grundlagsbestämmelse avser att skydda få betydelse mellan enskilda.

³³ Prop. 1993/94:117 s. 48.

Bestämmelsen i 15 § första stycket ger skydd mot två huvudtyper av ingrepp i den enskildes egendom; dels expropriation eller något annat sådant förfogande (expropriativa förfoganden), dels inskränkningar i användningen av mark eller byggnad (rådighetsinskränkningar). Uttrycket ”vars och ens” omfattar såväl fysiska som juridiska personer och skyddet gäller lika för svenska medborgare och andra som vistas här.³⁴

Med expropriativa förfoganden avses att en förmögenhetsrätt, dvs. äganderätt eller annan rätt med ett ekonomiskt värde (bl.a. nyttjanderätt, servitut eller vägrätt), tvångsvis överförs eller tas i anspråk. Bestämmelsen omfattar både fast och lös egendom.³⁵ Lagstiftning som möjliggör sådana ingrepp finns bl.a. i expropriationslagen (1972:719) samt plan- och bygglagen (2010:900). Utanför tillämpningsområdet faller däremot sådana former av tvångsavhändelser som inte innebär någon överföring av äganderätten, t.ex. förstöring av egendom på grund av smitta. Inte heller skatt, böter, viten och exekutiva åtgärder omfattas av bestämmelsen.³⁶

Under rådighetsinskränkningar faller en stor mängd olika förfaranden. I förarbetena anges att det t.ex. kan vara byggnadsförbud, användningsförbud, åtgärder enligt skogsvårdslagen, strandskyddsförordnande, beslut om naturreservat och andra beslut enligt dåvarande naturvårdslagen.³⁷ Det är alltså fråga om inskränkningar genom byggnads- och markreglerande bestämmelser. Inskränkningar i rätten att använda lös egendom omfattas inte. Även den som innehar nyttjanderätt till mark eller byggnad omfattas av skyddet. Att det enligt bestämmelsen ska vara fråga ”användningen” anses innebära att sådant som inte avser det fysiska nyttjandet, t.ex. hinder mot att överlåta eller upplåta egendom, faller utanför tillämpningsområdet.³⁸

En särskild form av egendom är renskötselrätten. Rättigheten grundar sig på urminnes hävd och har beskrivits som en ”starkt skyddad bruksrätt av speciellt slag”.³⁹ Renskötselrätten omfattas av regeringsformens egendomsskydd, vid sidan av äganderätten till samma mark. I renskötselrätten ingår, utöver rätten att bedriva renskötsel,

³⁴ Prop. 1993/94:117 s. 48 och prop. 2009/10:80 s. 253.

³⁵ Se Jermsten, Regeringsformen 2 kap. 15 §, Lexino 2026-01-01.

³⁶ SOU 1993:40 del A s. 46 och 47 och prop. 2009/10:80 s. 163.

³⁷ Prop. 1993/94:117 s. 49.

³⁸ Se Bengtsson, Grundlagen och fastighetsrätten, 1996, s. 25.

³⁹ ”Skattefjälldomen” NJA 1980 s. 1 och ”Girjasdomen” NJA 2020 s. 3.

vissa ytterligare rättigheter, däribland en rätt att jaga och fiska. Bestämmelser om detta finns i rennäringslagen (1971:437).

Gränsdragningen mellan de två huvudtyperna

En rådighetsinskränkning är alltså när det allmänna, utan att ta egendomen i anspråk, hindrar en viss användning av mark eller byggnad, t.ex. genom förbud och förelägganden eller genom att uppställa krav på tillstånd för viss verksamhet.

Före 1994 års grundlagsändringar – då grundlagsregeln endast omfattade expropriation eller annat sådant förfogande – hade gränsdragningen mellan expropriativa ingrepp och rådighetsinskränkningar betydelse för huruvida grundlagsskyddet var tillämpligt. Lagrådet har i ett äldre lagstiftningsärende, om införande av fritt handredskapsfiske i vissa enskilda fiskevatten, konstaterat att det mellan klara fall av den karaktär som grundlagstadgandet då åsyftade och fall som bestämt är att hänföra till rådighetsinskränkningar finns en ”gråzon”, inom vilket det är svårt att med anspråk på full säkerhet göra uttalanden huruvida en lagstiftningsfråga faller på den ena eller den andra sidan av gränsen mellan respektive område. Enligt Lagrådet torde, i fall inom gråzonen, det från rättssäkerhetssynpunkt mest tillfredsställande vara att utforma lagstiftningen så att den uppfyllde kraven enligt (den dåvarande) grundlagsbestämmelsen.⁴⁰

I dag består skillnaden mellan expropriativa ingrepp och rådighetsinskränkningar i regleringen av ersättningsrätten, dvs. när ersättning ska utgå och vilken storlek ersättningen i så fall ska ha. Lagrådets ovan angivna ställningstagande bör fortfarande kunna vara vägledande i situationer då det inte med full säkerhet går att säga om det rör sig om ett expropriativt förfogande eller en rådighetsinskränkning. Med utgångspunkt i ändamålet med grundlagsbestämmelsen, rättssäkerhetsaspekten och Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen talar mycket för att välja det alternativ som ger den enskilde ett bättre skydd mot ingrepp från det allmännas sida.⁴¹

⁴⁰ Prop. 1984/85:107 s. 153.

⁴¹ Se SOU 2013:59 s. 43.

4.3.3 Skyddets styrka

Kravet på angelägna allmänna intressen

Ingrepp av de slag som omfattas av 15 § första stycket får göras endast om det krävs för att tillgodose ”angelägna allmänna intressen”. I förarbetena till 1994 års grundlagsändringar anges att samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål och för bostadsbyggande, trafikleder, rekreation och andra liknande ändamål självfallet måste kunna tillgodoses – och att det för sådana särskilt angelägna ändamål som en sista utväg måste finnas en möjlighet att tvångsvis ta i anspråk annans egendom eller begränsa ägarens möjligheter att fritt använda sin egendom. Det anges att det även måste vara möjligt att kunna vidta sådana åtgärder till förmån för enskild för att t.ex. anordna lämplig utfartsväg eller förhindra olämplig eller störande bebyggelse i grannskapet. Vidare uttalas följande när det gäller vad som kan utgöra angelägna allmänna intressen.⁴²

Den närmare innebörden av uttrycket angelägna allmänna intressen är det inte möjligt att i detalj beskriva. Det är emellertid sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av 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 som i första hand åsyftas, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. måste givetvis kunna tillgodoses. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Det skall även framhållas att uttrycket anknyter till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet enligt Europakonventionen.⁴³

Den vid tidpunkten för reformen gällande lagstiftning som medgav ingrepp av de slag som omfattas av bestämmelsen ansågs uppfylla kravet på angelägna allmänna intressen. Något behov av ändringar i då gällande lagar som tillät ingrepp i den enskildes egendom fanns därför inte.⁴⁴

⁴² Prop. 1993/94:117 s. 48.

⁴³ Tillägget om att man även ska ta hänsyn till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle har setts som en erinran om det naturliga förhållandet att man får väga in också den enskildes intresse vid bedömningen, se Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, 1996, s. 32.

⁴⁴ Prop. 1993/94:117 s. 16.

Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar ansåg, mot denna bakgrund och då även därefter tillkommen lagstiftning fick förutsättas ha ansetts förenlig med grundlagsbestämmelsen, det naturligt att tolka bestämmelsen i överensstämmelse med den lagstiftning som preciserar dess innehåll, dvs. den lagstiftning som tillåter expropriation och rådighetsinskränkningar. Ledning för vad som utgör angelägna allmänna intressen bör därför enligt utredningen 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.⁴⁵

Som framgått anknyter uttrycket angelägna allmänna intressen till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet enligt Europakonventionen. Konventionen har därför viss betydelse vid tolkningen av bestämmelsen. Till skillnad från regeringsformen uppställer konventionen inte något krav på att det allmänna intresset ska vara angeläget. Av förarbetena till grundlagsbestämmelsen framgår inte om detta tillägg är avsett att få någon praktisk betydelse.⁴⁶

Kravet på proportionalitet

Enligt 15 § första stycket kan alltså egendomsskyddet få stå tillbaka för angelägna allmänna intressen. I detta ligger att allmänna intressen ska vägas mot enskilda intressen enligt proportionalitetsprincipen.⁴⁷ I förarbetena till 1994 års grundlagsändringar underströks, när det gäller Europakonventionens förhållande till 2 kap. regeringsformen, att en allmän proportionalitetsprincip hade vunnit hävd i svensk rätt.⁴⁸ Innebörden av denna allmänna princip har varit föremål för diskussion.⁴⁹

Proportionalitetsprincipen har i fråga om egendomsskyddet fått särskild betydelse i flera rättsfall från Högsta domstolen. Ett sådant är avgörandet ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753, som gällde förutsättningarna för tvångsvis marköverföring enligt fastighetsbildningslagen (1970:988). I avgörandet konstaterades att det enligt Europadomstolens praxis ska göras en proportionalitetsbedömning i varje

⁴⁵ SOU 2013:59 s. 46.

⁴⁶ Jfr Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, 1996, s. 37, där det anges att grundlagens formulering synes innebära att man skärper kravet på det allmänna intresset i konventionen.

⁴⁷ Bull och Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar*, 5 uppl., 2023, s. 87 och 88.

⁴⁸ Prop. 1993/94:117 s. 39 och 40.

⁴⁹ Se bl.a. Sterzel, *Proportionalitetsprincipen*, i *Författning i utveckling*, 2009, s. 136–138.

enskilt fall, och att denna praxis var etablerad redan vid tiden för 1994 års grundlagsändringar avseende egendomsskyddet. Vidare angavs att denna princip måste ges genomslag i det enskilda fallet. Enligt Högsta domstolen står det numera klart att samma princip följer av 2 kap. 15 § regeringsformen. Domstolen framhöll också att utvecklingen även i andra avseenden har gått i riktningen att grundlagsstadgade fri- och rättigheter ges en konkret inverkan på rättstillämpningen. Här hänvisades bl.a. till det i kapitel 3 nämnda avgörandet om skadestånd vid avregistrering av medborgarskap i strid med skyddet i 2 kap. regeringsformen.⁵⁰

Innebörden av det synsätt som har utvecklats i svensk rätt över tid är enligt Högsta domstolen att det måste göras en prövning av proportionaliteten mellan allmänintresset av ett tvångsförfogande och den enskildes egendomsintresse. Det ska finnas en balans mellan mål och medel. Prövningen av proportionaliteten ska göras i tre led:

1. om det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet),
2. om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga mindre ingripande alternativ (nödvändighet) och
3. om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (proportionalitet i strikt mening).⁵¹

I målet ansågs den aktuella fastighetsregleringen inte uppfylla kraven på proportionalitet, trots att den ersättning som skulle utgå översteg området marknadsvärde och att markägarens intresse av området utifrån mer praktiska överväganden inte kunde sägas vara väldigt starkt; det låg främst i det starka intresset som alltid föreligger av att inte utsättas för tvångsförfoganden avseende egendom. Avgörande var att graden av allmänt intresse, vilket bestod i ökade möjligheter till parkering och vändning på den intilliggande fastigheten, bedömdes vara mycket låg.

⁵⁰ ”Medborgarskapet I” NJA 2014 s. 323.

⁵¹ Kriterierna motsvarar dem som ställdes upp i det s.k. Barsebäcksmålet (RÅ 1999 ref. 76).

Rätten till ersättning vid expropriation

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Som tidigare framgått infördes kravet på ”full” ersättning genom 2010 års reform av regeringsformen. I förarbetena angavs att det kunde hävdas att en huvudprincip om full ersättning redan framgick av bestämmelsens dåvarande ordalydelse – uttrycket ”ersättning för förlusten” torde i normalt juridiskt språkbruk innebära att full ersättning ska utgå.⁵² Av olika skäl gick det dock att ifrågasätta om grundlagsbestämmelsen verkligen garanterade full ersättning. Ändringen gjordes för att tydliggöra huvudprincipen om full ersättning vid expropriation.⁵³

I samband med ändringen betonades att regler om hur ersättningen ska bestämmas också i fortsättningen ska ges i vanlig lag. Även med en grundlagsfäst huvudprincip om full ersättning finns det därför utrymme att i vanlig lag utforma exempelvis värderingsregler och regler om vilka typer av förluster som ska vara ersättningsgilla på olika sätt. Utgångspunkten är att ersättningsrätten enligt de lagar som vid tidpunkten för ändringen reglerade expropriativa ingrepp kan förenas med huvudprincipen om full ersättning. Det kan dock inte uteslutas att förtydligandet av huvudprincipen om full ersättning kan ha viss betydelse vid tolkningen och tillämpningen av ersättningsbestämmelserna i vanlig lag.⁵⁴

Begreppet full ersättning torde få tolkas utifrån marknadsvärdet av den egendom det är fråga om, men även andra faktorer kan komma att påverka hur stor en ersättning bör vara för att anses som ”full”.⁵⁵ Eftersom grundlagsbestämmelsen även efter 2010 års ändringar föreskriver att ersättningen ska utgå efter grunder som bestäms i lag har det påpekats att det kan öppna för diskussioner om vad full ersättning innebär.⁵⁶

Närmare bestämmelser om ersättning finns i expropriationslagen. Dessa ändrades 2010 i vissa viktiga avseenden. Ändringarna

⁵² Med detta synsätt skulle det också kunna hävdas att lagtexten tidigare gav uttryck för motsvarande princip i fråga om rådighetsinskränkningar, då ”sådan ersättning” (för förlusten, enligt närmast föregående mening) också skulle vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användning av mark och byggnad på det sätt som anges.

⁵³ Prop. 2009/10:80 s. 166 och 167.

⁵⁴ Prop. 2009/10:80 s. 167 och 168.

⁵⁵ Bull och Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar*, 5 uppl., 2023, s. 88.

⁵⁶ Se Bengtsson, *Nya ersättningsfrågor i ersättningsrätten*, i SvJT 2010 s. 726–746.

innebar bl.a. att det ska göras att schablonpåslag på expropriations-ersättningen med 25 procent av marknadsvärdet när en fastighet eller del av denna tas i anspråk genom expropriation.⁵⁷ Syftet vara att stärka fastighetsägarens ställning genom att ta ökad hänsyn till att denne ofrivilligt blir av med sin fastighet.⁵⁸ Bestämmelsen om påslaget infördes samma år som grundlagsskyddet för full ersättning, men det nämns inte i förarbetena till 2010 års reform av regeringsformen. Det har därför ansetts att ersättning för ett expropriativt ingrepp i lag eller enligt domstolsbeslut som bestäms utan påslag inte utgör någon överträdelse av grundlagsbestämmelsen.⁵⁹

Den ersättning som ska betalas enligt grundlagsbestämmelsen ska hållas isär från sådant skadestånd som kan betalas vid en överträdelse av egendomsskyddet.⁶⁰ Rätten till ersättning enligt 15 § andra stycket vid expropriativa ingrepp utgör alltså inte ett grundlagsskadestånd, utan en förutsättning för att ingreppet ska få ske. Motsvarande gäller i fråga om rådighetsinskränkningar.

Rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar

Grundlagsskyddet för rätten till ersättning ser olika ur beroende på vilken typ av ingrepp det är fråga om. Den grundlagsskyddade ersättningsrätten omfattar endast sådana rådighetsinskränkningar som innebär 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.

Till skillnad från expropriation eller något annat sådant förfogande gäller skyddet för de rådighetsinskränkningar som omfattas av 15 § andra stycket en rätt till ”ersättning”; inte ”full ersättning”. Någon närmare ledning för vad som utgör en grundlagsenlig ersättning i dessa fall ges inte i förarbetena. I förarbetena har det dock, som framgått, i fråga om ersättning vid expropriativa ingrepp – före det att grundlagsbestämmelsen i dessa fall garanterade full ersättning – ansetts självklart att ersättningsgrunderna i vanlig lag inte fick bestämmas så att expropriation fick ske mot symbolisk ersättning.⁶¹ Det

⁵⁷ 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen.

⁵⁸ Se prop. 2009/10:162 s. 66 och 67.

⁵⁹ Bengtsson, Grundlagsskydd för egendom och näringsverksamhet, 2024, s. 27 och 28.

⁶⁰ Se prop. 2021/22:229 s. 29.

⁶¹ Se SOU 1993:40 del A s. 41 och prop. 1993/94:117 s. 17.

har därför antagits att utgångspunkten är att ersättningen för rådighetsinskränkningar ska motsvara fastighetsägarens förlust på grund av inskränkningen och att ett enbart symboliskt belopp inte kan godtas. I brist på grundlagsreglering har det dock ansetts osäkert om ens ett orimligt lågt belopp kan bedömas som en sådan överträdelse av egendomsskyddet som krävs för att grundlagsskadestånd ska komma i fråga.⁶²

Som skäl för att göra denna skillnad mellan grundlagsskyddet för ersättningsnivån vid expropriativa ingrepp och rådighetsinskränkningar anfördes i förarbetena att det i fråga om rådighetsinskränkningar inte finns en lika tydlig huvudprincip om att full ersättning ska betalas. Det noterades även att grundlagarna i övriga nordiska länder anger att full ersättning ska betalas vid tvångsöverföring av egendom men att någon motsvarande rätt inte föreskrivs när det gäller rådighetsinskränkningar.⁶³

Grundlagsskyddet för rätten till ersättning omfattar alltså endast vissa former av rådighetsinskränkningar. Kravet på angelägna allmänna intressen gäller dock alla inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som omfattas av skyddet enligt 15 § första stycket. Som tidigare angetts hämtades rekvisiten i grundlagsbestämmelsen för att avgöra vilka rådighetsinskränkningar som skulle omfattas av ersättningsrätten från gällande rätt på området.

Fri- och rättighetskommittén angav att det vid rådighetsinskränkningar med stöd av byggnadsreglerande bestämmelser bör rätt till ersättning föreskrivas endast för sådan skada som är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten. Vid ingrepp med stöd av markreglerande bestämmelser bör på motsvarande sätt rätt till ersättning föreskrivas endast om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten därigenom avsevärt försvåras.⁶⁴ Kommittén framhöll särskilt att den förordade lösningen anslöt till gällande rätt på området. Vid tidpunkten användes dessa rekvisit inom fastighets- och miljölagstiftningen.

Regeringen delade kommitténs uppfattning och grundlagsbestämmelsen är, men en språklig ändring, utformad i enlighet med kommitténs förslag. Konstitutionsutskottet underströk att det förhållandet att rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar gavs ett

⁶² Bengtsson, Grundlagsskydd för egendom och näringsverksamhet, 2024, s. 33 och 36.

⁶³ Prop. 2009/10:80 s. 167.

⁶⁴ SOU 1993:40 del A s. 90 och 91.

grundlagsskydd i enlighet med regeringens förslag i sig inte innebar att ersättningsrätten utvidgades i förhållande till vad som redan gällde.⁶⁵ I litteraturen har dock framhållits att förutsättningen för att regeln om betydande skada ska tillämpas – att inskränkningen sker genom byggnadsregleringar – inte framgår av lagtexten.⁶⁶

Enligt de principer för ersättningsrätten som gällde vid införandet av grundlagsskyddet utgår inte någon ersättning för till tid och omfattning mindre ingripande inskränkningar i rätten att fritt använda sin egendom. Ersättning utgår inte heller för den förlust som kan bestå i att förväntningar om ändring i markens användningsområde inte infrias till följd av dispositionsinskränkningar. Ersättning lämnas därför inte vid ingrepp i form av strandskyddsförordnanden, förordnanden om naturvårdsområde och vid uteblivet tillstånd till ny verksamhet, t.ex. grustäkt eller markavvattning eller vid vägrad strandskyddsdispens.⁶⁷ Eftersom avsikten inte var att förändra ersättningsrätten i förhållande till då gällande regler utan att ge ett grundlagsskydd till den dåvarande rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar, så fanns det varken skäl att göra ändringar i vanlig lag eller att utöver redan befintliga motivuttalanden ange den närmare innebörden av de begrepp som där används.⁶⁸

Ledning för tolkningen av grundlagsbestämmelsen kan hämtas ur förarbeten och praxis avseende den lagstiftning där begreppen förekommer, t.ex. 31 kap. 4 § miljöbalken, 14 kap. 6, 10 och 11 §§ plan- och bygglagen, samt de numera upphävida 19 kap. 7 § vattenlagen och 26 § naturvårdslagen.⁶⁹

I förarbetena till miljöbalken framhålls, i enlighet med vad som framgått ovan, att begreppet pågående markanvändning inte omfattar ändrad markanvändning. Den skada som en ägare eller annan rättighetshavare lider genom att inte i framtiden ha kvar en möjlighet att utnyttja marken på ett nytt sätt, dvs. bortfall av förväntningar, ersätts inte. Tanken på att införa en legaldefinition av begreppet pågående markanvändning avvisades med hänvisning till att äldre förarbetsuttalanden fortfarande var aktuella. Enligt dessa uttalanden

⁶⁵ Bet. 1993/94:KU24 s. 29.

⁶⁶ Se Bengtsson, Rättighetsansvar – en översikt, 2021, s. 120 samt Grundlagen och fastighetsrätten, 1996, s. 84 och 85. Frågan behandlas av Högsta domstolen i avgörandet ”Bästräsk”, dom den 30 juni 2026 i mål nr T 5718-24. Mot bakgrund av att avgörandet har meddelats i slutskedet av kommitténs arbete har det inte varit möjligt att beakta detta fullt ut.

⁶⁷ Prop. 1993/94:117 s. 17 och prop. 2009/10:80 s. 168.

⁶⁸ Prop. 1993/94:117 s. 17, 18, 49 och 50.

⁶⁹ SOU 2013:59 s. 51.

borde begreppet pågående markanvändning 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. Frågan hur gränsen ska dras måste bedömas från fall till fall och med utgångspunkt i vad som vid varje tidpunkt framstår som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen. Vid bedömningen ska hänsyn tas bl.a. till det allmänna syn på lämpliga bruks- och rationaliseringsmetoder på det sätt som kommer till uttryck i jord- eller skogsbrukspolitisk lagstiftning eller på annat sätt.⁷⁰ En underförstådd och självklar begränsning i uttrycket pågående markanvändning är att endast lagenlig användning av mark eller byggnad berättigar till ersättning. Någon rätt till ersättning finns därför inte vid myndighetsingripanden i syfte att se till att en lags aktsamhets- eller hänsynskrav följs.⁷¹ Principen att det ska vara fråga om laglig markanvändning har i senare utredningar bedömts så grundläggande att man bör kunna tala om den som ett generellt krav.⁷²

I förarbetena till 26 § naturvårdslagen anges att det ska vara fråga om ett någorlunda kvalificerat intrång i den faktiska markanvändningen. Ett bagatellartat intrång bör inte grunda någon ersättningsrätt mot det allmänna.⁷³

När det gäller ingrepp som innebär att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten finns regler med detta uttryck i 14 kap. 5 och 7 §§ plan- och bygglagen. Fri- och rättighetskommittén menade, med hänvisning till förarbetena till 1987 års plan- och bygglag, att en rimlig tolkning av begreppet ”betydande skada” synes vara att kvalifikationsgränsen motsvarar en ekonomisk skada om cirka 15 procent av värdet av den berörda delen av fastigheten. Vidare torde en fastighetsägare aldrig vara skyldig att tåla en större skada än motsvarande 20 procent av det värdet.⁷⁴

⁷⁰ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 550 och prop. 1972:111, bilaga 2 s. 332–334.

⁷¹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 551.

⁷² Se SOU 2013:59 s. 66 och SOU 2021:51 s. 743. Jfr emellertid SOU 2024:91 s. 363 och 364 om att en långtgående tillämpning av principen riskerar att göra grundlagsskyddet illusoriskt.

⁷³ Prop. 1972:111, bilaga 2 s. 332 och 335.

⁷⁴ Se prop. 1993/94: 117 s. 17, 18, 49 och 50 samt SOU 1993:40 del A s. 55.

Undantaget från ersättningsrätten vid rådhetsinskränkningar

Sedan lång tid gäller enligt svensk rätt principen att ingripanden från det allmänna som har sin grund i hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl normalt inte medför rätt till ersättning. 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.⁷⁵ Som tidigare framgått ledde 1994 års grundlagsändringar till en diskussion om grundlagsskyddet för ersättningsrätten hade utökats till att även omfatta denna typ av inskränkningar.

Mot den bakgrunden infördes genom 2010 års reform av regeringsformen bestämmelsen i 15 § tredje stycket som innebär att det i fråga om rådhetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl görs undantag från den grundlagsskyddade ersättningsrätten i andra stycket. Enligt förarbetena får begreppen hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl även anses omfatta djurskyddshänsyn. I de fall som omfattas av undantaget gäller vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Regleringen innebär att den detaljerade avgränsningen av det område där ersättning bör lämnas får göras i vanlig lag. Vid stiftande av lag som medför rätt för det allmänna att inskränka användningen av mark eller byggnad av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl får det därför övervägas om en rätt till ersättning ska införas.

I förarbetena framhålls att huvudregeln att rätt till ersättning föreligger när det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad inte påverkas av regleringen i tredje stycket. Rätt till ersättning föreligger således enligt förarbetena exempelvis vid inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om nationalparker, naturreservat, kulturreservat och biotopskyddsområden. Genom tredje stycket klargörs dock att när det gäller rätten till ersättning vid ingripanden som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller vad som följer av vanlig lag. Undantagsregeln omfattar t.ex. de bestämmelser i miljöbalken som tidigare fanns i hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen.⁷⁶ Det kan här konstateras att nationalparker, naturreservat, kulturreservat och biotopskyddsområden har anförts

⁷⁵ Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp 2 – Allmänna ersättningsprinciper, 1991, s. 153.

⁷⁶ Prop. 2009/10:80 s. 170.

som endast exempel, och att detsamma gäller för reglerna i hälso-skyddslagen och miljöskyddslagen.⁷⁷

Det framhölls även i förarbetena att det finns situationer där det inte framstår som rimligt att den enskilde ensam får bära hela den ekonomiska bördan vid rådighetsinskränkningar som sker av hälso-skydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Frågan aktualiseras vid ingripanden som beror på omständigheter helt utanför den enskildes kontroll och som drabbar den enskilde mycket hårt. I sådana situationer skulle en avvägning mellan de allmänna och de enskilda intressena kunna leda till bedömningen att den enskilde bör få ersättning.⁷⁸

En allmän rättsgrundsats om rätt till ersättning i vissa fall

Högsta domstolen har i avgörandet ”Gränsälvsfiskarnas förlust” NJA 2014 s. 332 slagit fast att grundlagsregeln om egendomsskydd ger uttryck för en allmän rättsgrundsats om rätt till ersättning för rådighetsinskränkningar i vissa fall samt att bestämmelsen kan ha självständig betydelse som ansvarsgrund. Avgörandet aktualiserar även kravet på proportionalitet. Målet, som avgjordes samtidigt som ”Medborgarskapet I” NJA 2014 s. 323, handlade om rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar bestående i begränsningar av fisket i Torne älv. Någon sådan ersättningsrätt fanns inte i den förordning som reglerade fiskeområdet och frågan var om en rätt till ersättning kunde grundas direkt på bestämmelsen om egendomsskyddet i dåvarande 2 kap. 18 § regeringsformen. Högsta domstolen uttalade följande, efter att ha konstaterat att grundlagsbestämmelsen ger uttryck för en allmän rättsgrundsats om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar.⁷⁹

Som regel medför sådana ingripanden från det allmänna som är motiverade av hälso-skydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl inte någon rätt till ersättning. Ett gemensamt drag för den lagstiftning som ändå ger rätt till ersättning vid sådana rådighetsinskränkningar är tanken att ersättning ska utgå när ingreppet är nödvändigt för att uppnå det önskade resultatet men det vid en avvägning mellan, å ena sidan, arten av det allmänna intresse som ska skyddas och, å andra sidan, ingreppets effekter för den enskilde inte är rimligt att denne ensam ska bära kostnaderna.

⁷⁷ Jfr Bengtsson, Om bombmurklor och egendomsskydd, i Vänbok till Fredrik Wersäll, 2018, s. 111, där det anges att inte heller dessa motivuttalanden var riktigt klargörande och att vissa gränsfall alltså kan vålla besvär.

⁷⁸ Prop. 2009/10:80 s. 169.

⁷⁹ ”Gränsälvsfiskarnas förlust” NJA 2014 s. 332 p. 19.

När den lagstiftning som möjliggör en rådighetsinskränkning inte kan anses ge någon ledning i ersättningsfrågan, ligger det nära till hands att motsvarande proportionalitetsbedömning i stället får göras i det enskilda fallet, med beaktande av att ersättning normalt inte utgår vid ingripanden som grundas på t.ex. miljöskyddsskäl.

Ersättning vid en rådighetsinskränkning kan alltså utgå i ett sådant fall om hänsynen till den enskildes intressen kräver detta, även när inskränkningen är betingad av säkerhetsskäl eller intresset att skydda miljön eller människors liv eller hälsa. Så kan enligt domstolen vara fallet när inskränkningen beror på omständigheter som ligger utanför den enskildes kontroll och som drabbar denne särskilt hårt.

Varken den aktuella förordningen, förarbetena till relevant lagstiftning eller annan reglering gav någon ledning om ersättningen. Frågan avgjordes därför med tillämpning av den allmänna rättsgrundsatsen. Avgörande för prövning var att fiskerestriktionerna enligt Högsta domstolen närmast syftade till att bevara miljön – inte att avvärja risker mot denna, att fisket bedrivits under mycket lång tid, att markägarna var beroende av fisket för sin försörjning och att de inte hade kunnat förutse ett fiskeförbud när fastigheterna förvärvades. Fiskerestriktionerna bedömdes ha utgjort en så väsentlig begränsning i verksamheten att det rådde ett klart missförhållande mellan det allmännas fördel av rådighetsinskränkningen och den belastning som denna medförde. Slutsatsen blev därför att ersättning skulle utgå direkt grundat på grundlagsbestämmelsen.

I avgörandet betonas kravet på proportionalitet och betydelsen av att ersättning utgår i vissa fall. Om ersättning saknas är det alltså en faktor som kan medföra att ett ingrepp blir oproportionerligt.⁸⁰

Rätt till ersättning enligt allmänna principer

I avgörandet ”Tjäderspelet i Malsättra” NJA 2023 s. 291 tog Högsta domstolen ställning till om en markägare kan vara berättigad till ersättning när denne förbjuds att avverka sin skog på grund av fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen (2007:845). Området i fråga utgjorde en större tjäderspelsplats och av betydelse var därför markägarens skyldighet att ta miljöhänsyn. Högsta domstolen prövade först frågan utifrån reglerna i miljöbalken och artskyddsför-

⁸⁰ Jfr Åhman, Ny praxis från Högsta domstolen stärker äganderättens ställning i svensk konstitutionell rätt, i Regeringsformen 40 år 1974–2014, 2014, s. 148.

ordningen. Slutsatsen var i korthet att någon ersättning inte skulle utgå enligt dessa bestämmelser eftersom markanvändning som strider mot hänsynsbestämmelserna är otillåten och därför inte ska bedömas som ”pågående markanvändning”. Därefter prövades ersättningsfrågan mot regeringsformens bestämmelser.

Högsta domstolen konstaterade att det är en omdiskuterad fråga om de inskränkningar i markanvändningen som artskyddsförordningen ger upphov till faller in under andra eller tredje stycket i 15 §. Enligt domstolen måste regleringen i 15 § tredje stycket bl.a. läsas mot bakgrund av de principer som bär upp miljöbalken, som ställer krav på långtgående hänsyn för att undvika skador på den biologiska mångfalden.⁸¹

Sådana begränsningar i markanvändningen som enbart utgör en följd av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken får mot den bakgrunden anses falla utanför 15 § andra stycket. Eftersom bestämmelserna i artskyddsförordningen utgör en precisering av de allmänna hänsynsreglerna, får också begränsningar som är en följd av den förordningen anses falla utanför andra stycket.

Av 15 § tredje stycket följer att det genom vanlig lag kan föreskrivas en rätt till ersättning i de fall som omfattas av undantagsbestämmelsen. Enligt vad som framgår av det tidigare nämnda avgörandet ”Gränsälvsfiskarnas förlust” gäller dessutom att ersättning, utan stöd i lag, kan utgå vid rådighetsinskränkningar om hänsynen till den enskildes intressen kräver detta, även när inskränkningen är betingad av säkerhetsskäl eller intresset att skydda miljön eller människors liv eller hälsa. Så kan vara fallet när inskränkningen beror på omständigheter som ligger utanför den enskildes kontroll och som drabbar den enskilde särskilt hårt. Inskränkningen måste dock på vanligt sätt ha medfört ett avsevärt försvårande av den pågående markanvändningen eller en betydande skada.

I ”Tjäderspelet i Malsättra” fann Högsta domstolen alltså att någon ersättningsrätt inte kunde grundas på miljöbalken eller artskyddsförordningen samt att de aktuella begränsningarna föll utanför 15 § andra stycket. Enligt domstolen kunde dock i sådana fall, bl.a. med hänvisning till ”Gränsälvsfiskarnas förlust”, under speciella omständigheter en ersättningsrätt finnas enligt allmänna principer. Som förut-

⁸¹ Bland annat principen om förorenarens betalningsansvar. Denna princip innebär att den som orsakar eller kan orsaka en skada eller annan olägenhet ska betala kostnaden för att förebygga eller avhjälpa skadan.

sättning gäller bl.a. att det inte framstår som rimligt att markägaren ensam tvingas ta de ekonomiska konsekvenserna av en i och för sig motiverad begränsning i markanvändningen.⁸²

Regeringsformens lagkrav och möjligheten till delegation

I 2 kap. 15 § regeringsformen uppställs det inget krav på vilken form en begränsning av egendomsskyddet ska ha.⁸³ Sådana krav kan dock följa av regleringen av lagar och andra föreskrifter i 8 kap. regeringsformen. Enligt 8 kap. 2 § första stycket gäller att föreskrifter som huvudregel ska meddelas genom lag om de avser enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningar i egendomsskyddet omfattas typiskt sätt av denna bestämmelse. Riksdagen har dock möjlighet att, med stöd av regleringen i 8 kap. 3 och 10 §§, i lag delegera rätten att besluta sådana föreskrifter till regeringen och möjliggöra vidare delegation till myndigheter och kommuner. Regleringen i regeringsformen möjliggör alltså att begränsningar i egendomsskyddet sker genom regler i förordning eller genom myndighetsföreskrifter.⁸⁴

Allemansrätten

I 15 § fjärde stycket anges att alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits tidigare i paragrafen. När bestämmelsen infördes genom 1994 års grundlagsändringar uttalades i förarbetena att det skydd som den enskildes egendom tillförsäkras i regeringsformen inte får utgöra något hinder mot att allmänheten utnyttjar naturen enligt vad som följer av den på sedvanerätt grundade allemansrätten.⁸⁵ Det konstaterades att allemansrätten kunde sägas innebära

- att det är tillåtet för var och en att ta sig fram till fots över annans mark med undantag för tomtmark som ligger intill någons bostad,

⁸² Jfr Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 9 april 2026 i mål M 13896-24, M 7161-25 och M 5246-25.

⁸³ Jfr 2 kap. 20 § första stycket, där det anges att de relativa fri- och rättigheter som omfattas av paragrafen får begränsas ”genom lag”.

⁸⁴ SOU 2025:2 s. 277 och 278.

⁸⁵ För en annan uppfattning om allemansrättens ursprung, se Wiktorsson, Allemansrätten som rättsnorm, i JT 2014–15 s. 734–757.

- att det är tillåtet att tillfälligt uppehålla sig på samma mark och där t.ex. slå upp ett tält för någon enstaka natt, och
- att var och en har rätt att på annans mark plocka bär och svamp, liksom nedfallna grenar och kvistar.

Även rätten för var och en att fiska med handredskap på vissa enskilda vatten har beskrivits som en rättighet av i huvudsaklig allemansrättslig natur.

Eftersom allemansrätten ur markägarens perspektiv kan sägas innebära en inskränkning i dennes äganderätt till fastigheten utan rätt till någon ersättning, ansågs det motiverat att i grundlagsbestämmelsen göra ett uttryckligt förbehåll för allemansrätten. På detta sätt gavs också allemansrätten en grundlagsförankring. Avsikten var dock inte att ge allemansrätten en för all framtid bestämd innebörd och därigenom låsa den till just den rörelsefrihet i naturen som då fick anses ha sitt stöd i denna.⁸⁶

Allemansrätten har ansetts vara begränsad på det sättet att nyttjande av annans mark inte får ske så att det medför nämnvärd skada eller olägenhet för fastighetsägaren eller annan rättsinnehavare.⁸⁷ Eftersom allemansrättens närmare innebörd inte regleras i 15 § kan den begränsas i olika avseenden utan att det strider mot grundlagsbestämmelsen.⁸⁸

4.4 Sammanfattning

Regeln om egendomsskydd i regeringsformen ger enskilda ett skydd mot expropriativa förfoganden och, i fråga om mark och byggnad, mot rådighetsinskränkningar. Begränsningar i egendomsskyddet får bara ske om det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Av rättspraxis följer även att det måste göras en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall.

Vid expropriativa förfoganden ger grundlagsbestämmelsen ett skydd för full ersättning för den enskildes förlust. När det gäller rådighetsinskränkningar finns en rätt till ersättning i vissa fall; om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras

⁸⁶ Prop. 1993/94:117 s. 19.

⁸⁷ "Forsränningen" NJA 1996 s. 495.

⁸⁸ Jfr Bengtsson, Grundlagsskydd för egendom och näringsverksamhet, 2024, s. 82.

eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. För inskränkningar som görs av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl finns ingen grundlagsskyddad ersättningsrätt. I dessa fall gäller i stället vad som följer av lag.

Även utan stöd i lag kan det finnas en rätt till ersättning när inskränkningen sker av säkerhetsskäl eller intresset att skydda miljön eller människors liv eller hälsa. Så kan vara fallet när inskränkningen beror på omständigheter som ligger utanför den enskildes kontroll och som drabbar den enskilde särskilt hårt.

5 Näringsfriheten

5.1 Kapitlets innehåll

Enligt direktiven får kommittén, utöver att utreda grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar, även ta upp andra frågor som rör egendomsskyddet i regeringsformen. Om kommittén lämnar förslag som innebär att det införs ett uttryckligt proportionalitetskrav vid inskränkningar i egendomsskyddet, får kommittén även överväga och lämna förslag på motsvarande ändring i 2 kap. 17 § regeringsformen i fråga om näringsfriheten.

I detta kapitel behandlas skyddet för näringsfriheten i regeringsformen. Vidare beskrivs i korthet det skydd för näringsfriheten som följer av Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.¹

5.2 Näringsfriheten i regeringsformen

Närings- och yrkesfriheten regleras i 2 kap. 17 § regeringsformen. Bestämmelsen har följande lydelse.

Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Samernas rätt att bedriva renskötsel regleras i lag.

I första stycket slås skyddet för närings- och yrkesfriheten fast. Genom bestämmelsen i andra stycket tydliggörs att den näringsrättsliga sidan av samernas rätt att bedriva renskötsel är förenlig med närings- och yrkesfriheten.

¹ Kapitlet motsvarar i huvudsak den beskrivning av skyddet för näringsfriheten som ges i betänkandet från 2023 års fri- och rättighetskommitté (SOU 2025:2).

5.2.1 Bakgrund

1974 års regeringsform innehöll ingen bestämmelse om näringsfrihet. Författningsutredningen hade föreslagit en bestämmelse om att svensk medborgare äger i riket driva näring och utöva yrke, såvitt ej annat är särskilt stadgat. Vid remissbehandlingen kritiserades förslaget för att vara alltför urholkat eller rentav meningslöst och det genomfördes inte.

1973 års fri- och rättighetsutredning framhöll att närings- och yrkesfriheten ingår bland de ”klassiska” fri- och rättigheterna, samt att gällande rätt utgår från att det här i landet i princip råder full frihet för svenska medborgare att driva näring och utöva yrke. Utredningen fann dock att det inte gick att i regeringsformen föra in ett starkare förslag än det som Författningsutredningen hade lämnat. Med hänvisning till remisskritiken rörande det förslaget fann 1973 års fri- och rättighetsutredning att ett sådant skydd inte nådde upp till den nivå som då föreskrevs för fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen.²

Näringsfriheten fick grundlagsskydd genom 1994 års grundlagsändringar. Som skäl för införandet framhölls bl.a. att det är av grundläggande betydelse för det moderna samhället att enskilda så långt det är möjligt ska garanteras närings- och yrkesfrihet.³ Med anledning av att det kan vara svårt att ge närings- och yrkesfriheten ett reellt innehåll, med hänsyn till de möjligheter till begränsningar som nödvändigtvis måste finnas, ansågs den s.k. likhetsprincipen vara en lämplig utgångspunkt för grundlagsbestämmelsen. Vid införandet placerades bestämmelsen i 2 kap. 20 § regeringsformen. Genom 2010 års grundlagsändringar flyttades den, utan ändring i sak, till 2 kap. 17 § regeringsformen.⁴

5.2.2 Skyddets omfattning

I 17 § första stycket ges närings- och yrkesfriheten grundlagsskydd. Med att driva näring avses här enskilda som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art. Skyddet har utformats så att det tar sikte på ett särskilt moment i närings- och yrkesfriheten, nämligen

² SOU 1975:75 s. 169.

³ Prop. 1993/94:117 s. 20.

⁴ Prop. 2009/10:80 s. 254.

den ekonomiska sidan av den s.k. likhetsprincipen. I förarbetena uttalas att denna princip kortfattat kan sägas innebära att alla regleringar på närings- och yrkesfrihetens område måste vara generella på så sätt att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som kan ställas upp för just det yrket eller den näringsgrenen. Under dessa förutsättningar ska bestämmelsen förhindra att någon enskild ekonomiskt ska få gynnas på någon annans bekostnad.⁵

Enligt 17 § andra stycket ska samernas rätt att bedriva renskötsel regleras i lag. Bestämmelsen har införts för att tydliggöra att den näringsrättsliga sidan av denna renskötsel är förenlig med närings- och yrkesfriheten.⁶ Enligt rennäringslagen (1971:437) får endast den som är medlem i sameby bedriva renskötsel. Genom dessa bestämmelser utesluts i praktiken alla andra från att bedriva renskötsel. Det finns därför ett behov av ett undantag från första stycket, för att inte rennäringslagen ska vara grundlagsstridig eller i varje fall tveksam ur grundlagssynpunkt.⁷

5.2.3 Kravet på angelägna allmänna intressen

Fri- och rättighetskommittén konstaterade att inskränkande föreskrifter på näringsområdet har tillkommit för att tillgodose främst säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen. Vidare angav kommittén att det finns bestämmelser om kompetens eller vissa krav för att en person ska få utöva ett visst yrke samt att i vissa fall också näringsidkarens ekonomiska förhållanden bedöms för att utvärdera viljan och förmågan att fullgöra kommande skyldigheter mot det allmänna. Regeringen uttalade i propositionen att sådana begränsningar i närings- och yrkesfriheten som tillgodoser angelägna allmänna intressen även i fortsättningen måste kunna införas.⁸ Vad som utgör angelägna allmänna intressen anges inte i paragrafen.

Vid remitteringen av Fri- och rättighetskommitténs betänkande uttrycktes farhågor för att grundlagsskyddet kan urholkas och grundlagsenligheten bli svårbedömd om inte begreppet angelägna allmänna intressen preciseras närmare. Till bemötande av den invändningen

⁵ Prop. 1993/94:117 s. 50.

⁶ Prop. 1993/94:117 s. 52.

⁷ Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 5 uppl., 2023, s. 91.

⁸ Prop. 1993/94:117 s. 51.

uttalade regeringen att tillåtna inskränkningar i vart fall måste röra något som tar sikte på sådana intressen som kommittén i detta sammanhang nämnt. I övrigt får det slutliga ställningstagandet till vad som utgör ett angeläget allmänt intresse göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.⁹

Av 17 § första stycket framgår vidare att en inskränkning aldrig får införas i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. En inskränkning som införs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse måste vara generell och får inte leda till att likhetsprincipen åsidosätts. Likhetsprincipen ska alltså här förhindra att någon näringsidkare eller annan yrkesutövare gynnas på annans bekostnad.

Närings- och yrkesfriheten begränsas t.ex. genom krav på auktorisation för att få bedriva viss verksamhet. Den typen av reglering finns i ett stort antal författningar.

Bestämmelsen om näringsfrihet har, när det gäller kravet på angelägna allmänna intressen, en liknande konstruktion som regeln om egendomsskydd i 15 §. Enligt rättspraxis följer av den bestämmelsen att det i varje enskilt fall ska göras en proportionalitetsbedömning. Vissa begränsningar påverkar samtidigt egendomsskyddet och näringsfriheten. Som exempel kan nämnas lagstiftningsärendet om den tillfälliga lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, vilket omnämns i kapitel 4. Där behandlades proportionaliteten i de aktuella åtgärderna samlat när det gäller egendomsskyddet och näringsfriheten.¹⁰

5.2.4 Det finns ingen grundlagsskyddad rätt till ersättning

Till skillnad från bestämmelsen om egendomsskydd i 15 § finns det inget skydd för ersättningsrätten i fråga om näringsfriheten. Som bestämmelsen är utformad kan verksamhetsutövarna behöva finna sig i att näringsfriheten begränsas utan kompensation, så länge kraven på angelägna allmänna intressen och likabehandling iakttas.¹¹

⁹ Prop. 1993/94:117 s. 51.

¹⁰ Se prop. 2020/21:79 s. 83 och 84.

¹¹ Bengtsson, Grundlagsskydd för egendom och näringsverksamhet, 2024, s. 38.

5.3 Näringsfriheten i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

5.3.1 Europakonventionen

Näringsfriheten nämns inte i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Som framgår av kapitel 6 kan dock ekonomiska intressen och förväntningar på utövande av näringsverksamhet omfattas av egendomsskyddet i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen.

5.3.2 EU:s rättighetsstadga

Näringsfriheten regleras i artikel 16 i EU:s rättighetsstadga. Bestämmelsen har följande lydelse.

Näringsfriheten ska erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.

Enligt artikeln får näringsfriheten sitt innehåll genom en hänvisning till unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. I förklaringarna till stadgan anges att artikel 16 grundas på EU-domstolens rättspraxis, där friheten att utöva en ekonomisk eller kommersiell verksamhet erkänns, liksom avtalsfriheten samt på artikel 119.1 och 119.3 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), där fri konkurrens erkänns. När det gäller EU-domstolens rättspraxis hänvisas bl.a. till målet Nold.¹² Av den domen framgår att det fria utövandet av handel, arbete och annan förvärvsverksamhet kan begränsas med hänsyn till allmänintresset, förutsatt att rättighetens väsen inte skadas. EU-domstolen har därefter i ett stort antal avgöranden utvecklat näringsfriheten som en allmän rättsprincip i unionsrätten.¹³ Av denna praxis framgår bl.a. att näringsfriheten har ett tydligt samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla varor och tjänster.

Näringsfriheten kan, på samma sätt som egendomsskyddet, begränsas i enlighet med artikel 52.1 i stadgan. Det innebär bl.a. att begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av

¹² Nold, mål C-4/73.

¹³ Se *Interseroh Scrap and Metals Trading GmbH*, mål C-1/11, med hänvisningar.

allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

5.4 Sammanfattning

Regeringsformens regel i 2 kap. 17 § om skydd för näringsfriheten innebär att begränsningar får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen. Konstruktionen liknar den som gäller beträffande egendomsskyddet, att begränsningar bara kan godtas om de krävs för att tillgodose sådana intressen. Vidare anges i 17 § att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke aldrig får införas i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Till skillnad från regleringen av egendomsskyddet anger grundlagsbestämmelsen ingenting i fråga om ersättning.

6 Egendomsskyddet i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

6.1 Kapitlets innehåll

I detta kapitel behandlas egendomsskyddet i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga, särskilt med avseende på den rätt till ersättning som följer av dessa regelverk. Det görs även en jämförelse med den rätt till ersättning som följer av 2 kap. 15 § regeringsformen.

6.2 Europakonventionen

Egendomsskyddet regleras i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Artikel 1 har följande lydelse.

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

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

Artikel 1 innehåller tre regler; en allmän regel som ger uttryck för principen om respekt för enskildas egendom, en regel som anger förutsättningarna för berövande av egendom och en regel om konventionsstaternas rätt att kontrollera användningen av egendom.

Det kan inledningsvis konstateras att det av artikel 1 inte framgår att ingrepp i egendomsskyddet ska vara proportionerliga. Inte heller

sägs något om ersättning som en förutsättning för att ingrepp ska vara tillåtna. Kravet på proportionalitet och betydelsen av att ersättning utgår för vissa ingrepp har i stället kommit att utvecklas i rättspraxis från Europadomstolen. Redan här kan i det avseendet en jämförelse göras med regleringen i 2 kap. 15 § regeringsformen, där rätten till ersättning uttryckligen regleras men där synsättet att ingrepp i egendomsskyddet måste vara proportionerliga har utvecklats i rättspraxis.

Av artikel 53 i Europakonventionen följer att ingenting i konventionen får tolkas som en begränsning av eller en avvikelse från sådana grundläggande rättigheter och friheter som redan är skyddade i konventionsstaterna. Det innebär att det egendomsskydd som följer av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen kan beskrivas som ett golv; det kan inte sänka rättighetsskyddet, bara höja det i förhållande till nationell rätt.

6.2.1 Bakgrund till konventionen och tilläggsprotokollet

Europakonventionen

Europakonventionen utarbetades inom Europarådet, vilket bildades 1949 mot bakgrund av erfarenheterna från andra världskriget. Syftet var att främja respekten för grundläggande fri- och rättigheter och att i förlängningen bevara freden. Konventionen, vilken undertecknades 1950 och trädde i kraft 1953, bygger på FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna från 1948. Efter antagandet har konventionen kompletterats med sammanlagt 16 tilläggsprotokoll.¹ Dessa protokoll har dels utökat skyddet till att omfatta nya materiella rättigheter, dels inneburit processuella och organisatoriska förändringar.

Två centrala och för Europakonventionen utmärkande delar jämfört med andra internationella regelverk om grundläggande fri- och rättigheter, är den rättsliga kontrollen av konventionens efterlevnad genom Europadomstolen och möjligheten för enskilda att föra talan om överträdelse. För att dessa två delar skulle tillämpas i förhållande till en enskild konventionsstat krävdes till en början att staten uttryck-

¹ Anslutningen till tilläggsprotokollen är inte fullständig bland staterna. Sverige har inte undertecknat protokoll nr 12, som innehåller ett generellt förbud mot diskriminering, se SOU 2025:2 s. 136 och Ds 2001:10 s. 27.

ligen accepterat detta. Numera måste alla nya medlemmar av Europarådet godta domstolens behörighet och den enskilda klagorätten.

Länge övervakades konventionens efterlevnad av tre olika organ; Europadomstolen, den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna och Europarådets ministerkommitté. Kommissionen hade till uppgift att granska enskilda klagomål och i en rapport till ministerkommittén bedöma om det hade skett en konventionskränkning. Målet kunde därefter av kommissionen och den berörda staten, men inte av den enskilde klaganden, överlämnas till domstolen för avgörande. De mål som inte överlämnades till domstolen avgjordes av ministerkommittén. Antagandet av det elfte tilläggsprotokollet innebar genomgripande processuella ändringar i detta avseende. Genom reformen, vilken genomfördes 1998, avskaffades kommissionen och den dåvarande domstolen och dessa ersattes med en permanent domstol. Vidare begränsades ministerkommitténs uppgifter till att övervaka efterlevnaden och verkställigheten av domstolens utslag.²

Sverige, som var en av de ursprungliga konventionsstaterna, ratificerade Europakonventionen 1952. Samtidigt erkände Sverige enskildas klagorätt till kommissionen. Sverige erkände dock inte domstolens behörighet. Som skäl för detta angavs att det inte var visat att det vid sidan av kommissionen fanns ett praktiskt behov av domstolen.³ Europadomstolens behörighet att pröva frågor enligt konventionen erkändes först 1966.⁴

I samband med ratificeringen av Europakonventionen gjordes inga närmare överväganden om konventionens status i svensk rätt. Enligt de principer som utvecklades i rättstillämpningen var konventionen inte direkt tillämplig, men svensk lag skulle i så stor utsträckning som möjligt tolkas i överensstämmelse med konventionen.⁵

Sedan 1995 gäller Europakonventionen som svensk lag.⁶ Därigenom markeras konventionens betydelse för svensk rätt och dess status klargörs. Det innebär också att det finns ett uttryckligt underlag för att direkt tillämpa konventionen vid domstolar och andra rättstillämpande myndigheter. För att ytterligare markera konventionens betydelse har i 2 kap. 19 § regeringsformen tagits in ett

² Se prop. 1994/95:115 s. 19 och prop. 1997/98:107 s. 65 och 66.

³ Prop. 1951:165 s. 14.

⁴ Prop. 1966:33 s. 5.

⁵ Se Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl., 2023, s. 46 samt prop. 1993/94:117 s. 11 och 12.

⁶ Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

förbud mot normgivning som strider mot Sveriges åtaganden på grund av konventionen.⁷ Bestämmelsen innebär inte att Europakonventionen har status som grundlag. Däremot innebär den att en lag som riksdagen har antagit efter att bestämmelsen trädde i kraft kan bli föremål för lagprövning i förhållande till konventionen.⁸

Första tilläggsprotokollet

När förslaget till Europakonventionen utarbetades fanns det olika uppfattningar om, och i så fall hur, äganderätten skulle skyddas som en grundläggande rättighet. Egendoms-skyddet kom därför att utelämnas från den slutliga konventionstexten. Arbetet fortsatte dock och ett tilläggsprotokoll som skyddar äganderätten undertecknades 1952. Ett av de förslag som diskuterades under arbetet med tilläggsprotokollet innehöll en uttrycklig rätt till ersättning vid egendomsberövanden. I den slutliga artikeltexten ersattes denna skrivning med hänvisningen till folkrättens allmänna grundsatser.⁹ Protokollet innehåller även bestämmelser om rätt till undervisning och rätt till fria val. Av protokollet följer att de nya rättigheterna ska ha samma status som rättigheterna i konventionen.

Sverige ratificerade tilläggsprotokollet 1953. I den proposition genom vilken riksdagens godkännande inhämtades angavs, med avseende på bestämmelsen i andra stycket i artikel 1, att artikeln inte utgör något hinder för exempelvis byggnadsreglering eller uttagande av skatter och avgifter. Vidare konstaterades att de bestämmelser om skydd för äganderätten som artikeln innehåller överensstämde med grunderna för den svenska rättsordningen och att det därför inte fanns något hinder för Sverige att godkänna artikeln.¹⁰

6.2.2 Europadomstolens tolkning av konventionen

Europadomstolen har i rättspraxis utvecklat olika principer enligt vilka konventionens bestämmelser ska tolkas. Domstolen har bl.a. framhållit vikten av att de rättigheter som skyddas inte blir enbart teoretiska eller illusoriska. I stället ska rättigheterna tolkas så att de

⁷ Se prop. 1993/94:117 s. 36–38.

⁸ Jfr 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen.

⁹ Se Åhman, Egendoms-skyddet, 2000, s. 121–130.

¹⁰ Prop. 1953:32 s. 5.

blir praktiskt betydelsefulla och effektiva. Vidare har domstolen framhållit att konventionen många gånger måste tolkas dynamiskt. Det innebär att tolkningen bör göras i ljuset av samhällsutvecklingen och rättsuppfattningen i konventionsstaterna.

Andra exempel på tolkningsprinciper som är viktiga för domstolens prövning är staternas bedömningsmarginal (s.k. margin of appreciation) och kravet på proportionalitet. I korthet har dessa två principer följande innehåll.

Staternas bedömningsmarginal

Principen om konventionsstaternas bedömningsmarginal ska ses i ljuset av att nationella domstolar och myndigheter normalt är bättre lämpade än Europadomstolen att bedöma ett mål utifrån nationella behov och förhållanden. Till detta kommer att staterna, när de tillämpar bestämmelserna i konventionen, ofta måste väga olika intressen mot varandra.

Omfattningen av staternas bedömningsmarginal varierar beroende på vilken typ av skyddat intresse det är fråga om. Hur stort utrymme staterna har är underställt Europadomstolens prövning, vilket innebär att det är domstolen som självständigt definierar omfattningen av bedömningsmarginalen. På egendomsskyddets område har i många fall staterna getts en förhållandevis stor bedömningsmarginal, även om det också finns avgöranden där Europadomstolen har intagit en för staterna strängare hållning.¹¹

Staternas bedömningsmarginal ska även förstås mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen, som innebär att det i första hand är staterna som ansvarar för att rättigheterna i konventionen upprätthålls och att domstolens uppgift är att kontrollera att staterna uppfyller sina skyldigheter på området.¹² Genom det femtonde tilläggsprotokollet har konventionens preambel ändrats så att båda dessa principer kommer till uttryck där.

¹¹ Jfr Nergelius, *De europeiska domstolarna och det svenska äganderättsskyddet*, 2012, s. 82.

¹² Se prop. 2015/16:18 s. 13 och 16.

Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen är av grundläggande betydelse vid tillämpningen av Europakonventionen. Många åtgärder som till sin typ är förenliga med konventionen kan godtas endast om de är proportionerliga, dvs. om de står i rimlig relation till det intresse de är avsedda att tillgodose. Om en åtgärd är mera långtgående än vad som framstår som rimligt för detta ändamål, kan den innefatta ett brott mot konventionen.¹³

När det gäller egendomsskyddet har Europadomstolen i ett stort antal avgöranden utvecklat kravet på proportionalitet. Domstolen har bl.a. framhållit att strävan efter en rimlig balans mellan allmänintresset och skyddet för den enskildes grundläggande rättigheter är inneboende i hela konventionen och att det också återspeglas i strukturen i artikel 1 i första tilläggsprotokollet.¹⁴

De särskilda reglerna om förutsättningarna för berövande respektive inskränkningar i användning av egendom ska läsas i ljuset av principen om respekt för enskildas egendom, som framgår av den allmänna regeln. Det innebär att det för varje åtgärd som prövas mot artikel 1 måste göras en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen. Kravet på rimlig balans är inte uppnått om åtgärden innebär en oskälig börda för den enskilde.¹⁵

Frågan om en åtgärd har inneburit att den enskilde fått bära en oskälig börda är många gånger avgörande för om det har skett en överträdelse av egendomsskyddet. Vilka närmare omständigheter som är relevanta för den bedömningen varierar från fall till fall. I många avgöranden har förekomsten av ersättning fått betydelse för domstolens bedömning av om ett ingrepp är proportionerligt. Hur stor vikt som ska läggas vid ersättningsfrågan skiljer sig dock beroende på vilken regel i artikel 1 som ingreppet prövas mot.

6.2.3 Konventionens egendomsbegrepp

Egendomsskyddet gäller för både fysiska och juridiska personer. Det skydd som följer av artikel 1 i första tilläggsprotokollet gäller ”egendom”. Av Europadomstolens praxis följer att egendomsbe-

¹³ Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., 2023, s. 65.

¹⁴ Se bl.a. *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, dom 23 september 1982, p. 69.

¹⁵ Se bl.a. *Former King of Greece m.fl. mot Grekland*, dom 23 november 2000, p. 89.

greppet ska tolkas autonomt, dvs. självständigt i förhållande till hur begreppet används i konventionsstaterna. Begreppet har en vidsträckt innebörd. Det omfattar t.ex. inte bara fast och lös egendom av olika slag, utan också begränsade sakrätter av ekonomiskt värde samt fordringar och immateriella rättigheter.¹⁶

Vidare kan ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet. Avgörande är i dessa fall förekomsten av s.k. legitima förväntningar. Sådana förväntningar kan grundas inte bara på lagstiftning, utan även på rättspraxis och avtal.

I flera fall har Europadomstolen tagit ställning till om förändringar avseende tillstånd att bedriva viss ekonomisk verksamhet omfattas av egendomsskyddet. Om ett tillstånd återkallas när innehavaren haft legitima förväntningar att få fortsätta verksamheten kan det prövas enligt artikel 1. Som exempel kan nämnas avgörandet *Tre Traktörer Aktiebolag mot Sverige*, där domstolen fann att ett tillstånd att servera alkohol utgjorde egendom och att en återkallelse av tillståndet skulle prövas enligt artikeln.¹⁷ En innehavare som inte följer tillståndsvillkoren kan dock inte förvänta sig att få fortsätta sin verksamhet. En återkallelse av tillståndet innebär i så fall inte ett ingrepp i egendomsskyddet. En annan begränsning är att legitima förväntningar inte föreligger när det finns olika uppfattningar om den korrekta tillämpningen av nationell rätt och den tolkning som grundat förväntningarna därefter avvisas av de nationella domstolarna.¹⁸

Ett avgörande som visar på omfattningen av begreppet egendom är *Öneryildiz mot Turkiet*. I det fallet hade de turkiska myndigheterna uppmärksammat att klaganden olovligen uppfört en byggnad på en soptipp i ett slumområde, utan att vidta någon åtgärd. I stället beskatades boendet och myndigheterna tillhandahöll el och andra tjänster. Två år efter att flera missförhållanden på soptippen hade uppmärksamats av myndigheterna inträffade en gasexplosion, som bl.a. ledde till att byggnaden förstördes. Europadomstolen fann att klagandens intresse av bostaden var sådan att det omfattades av egendomsskyddet.¹⁹ Av avgörandet framgår att den olagliga ockupationen inte i sig utgjorde egendom, men att myndigheternas implicita erkännande

¹⁶ Se Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., 2023, s. 696 och 697.

¹⁷ *Tre Traktörer Aktiebolag mot Sverige*, dom 7 juli 1989, p. 53.

¹⁸ Se bl.a. *Anheuser-Busch mot Portugal*, dom 11 januari 2007, p. 65.

¹⁹ *Öneryildiz mot Turkiet*, dom 31 november 2004, p. 129.

av ett egendomsintresse hade betydelse för domstolens bedömning av egendomsskyddet.²⁰

Egendomsbegreppet omfattar alltså inte bara befintlig egendom utan även ekonomiska intressen i vidare bemärkelse. För att omfattas av skyddet krävs dock att omständigheterna i det enskilda fallet sammantaget har inneburit att klaganden har ett skyddsvärt intresse.²¹

6.2.4 Skyddets omfattning

De tre reglerna och i vilken ordning prövningen ska göras

Europadomstolen har upprepade gånger uttalat att egendomsskyddet i artikel 1 i första tilläggsprotokollet omfattar

1. en allmän regel som ger uttryck för principen om respekt för den enskildes egendom (första stycket första meningen),
2. en regel som anger villkoren för att ett berövande av egendom ska vara tillåtet (första stycket andra meningen), och
3. en regel som anger att konventionsstaterna har rätt att bl.a. reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse (andra stycket).²²

Innan domstolen tar ställning till om den allmänna regeln har iakttagits, prövar den tillämpligheten av reglerna om berövande respektive begränsningar i nyttjandet av egendom. I första hand undersöks om ett konstaterat ingrepp är att bedöma som ett egendomsberövande och, om så inte är fallet, därefter om ingreppet rör begränsningar i användningen. Först därefter blir det fråga om att tillämpa den allmänna principen i den första regeln.

Det är dock inte fråga om tre separata regler i den meningen att de saknar samband med varandra. De andra och tredje reglerna avser särskilda fall av ingrepp i äganderätten och måste därför tolkas i ljuset av den allmänna regeln.²³

²⁰ Se Nordin och Pettersson, Egendomsskyddet enligt Europakonventionen, ERT 2008 s. 1019 och 1020.

²¹ Se bl.a. *Beyeler mot Italien*, dom 5 januari 2000, p. 100.

²² Se bl.a. *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, dom 23 september 1982, p. 61.

²³ Se bl.a. *Former King of Greece m.fl. mot Grekland*, dom 23 november 2000, p. 50.

Oavsett vilken av reglerna som är tillämplig måste ingreppet vara lagligt, ske i det allmännas intresse och vara proportionerligt.²⁴ Om ingreppet inte är lagligt i konventionens mening eller inte svarar mot ett allmänt intresse är det inte nödvändigt att pröva om ingreppet är förenligt med kravet på proportionalitet.

Berövande av egendom

Enligt den särskilda regeln om egendomsberövanden får sådana ingrepp inte ske annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Bestämmelsen är typiskt sett tillämplig på expropriativa förfoganden, dvs. fall då äganderätten har överförts till annan. Den kan dock även omfatta åtgärder som inte innebär ett formellt berövande av egendom. Det handlar i dessa fall om ingrepp som har så långtgående konsekvenser att åtgärden kan jämföras med expropriation, s.k. *expropriation de facto*.²⁵ Europadomstolen har anlagt detta synsätt mot bakgrund av att konventionen är avsedd att garantera praktiska och effektiva rättigheter. Avgörande är därför inte hur ett ingrepp klassificeras i nationell rätt, utan de praktiska effekterna.

I de fall som omfattas av bestämmelsen är det vanligen fråga om överföring av egendom till stat, kommun eller annat offentligt organ. Det förekommer även att egendomsberövanden som består i att egendom överförs till annat enskilt rättssubjekt betraktas som en åtgärd vidtagen i det allmännas intresse därför att det utgör ett led i en allmän social eller ekonomisk politik.²⁶ Det ligger i linje med hur kravet på angelägna allmänna intressen i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen ska förstås. Detta krav hindrar inte att det exempelvis vidtas begränsande åtgärder till förmån för enskild för att anordna lämplig utfartsväg eller förhindra olämplig eller störande bebyggelse.²⁷

²⁴ Beyeler mot Italien, dom 5 januari 2000, s. 108–114.

²⁵ Se bl.a. Sporrong och Lönnroth mot Sverige, dom 23 september 1982, s. 63 samt Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., 2023, s. 720–722 med där angiven rättspraxis.

²⁶ Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., 2023, s. 716.

²⁷ Se prop. 1993/94:117 s. 48.

Kravet på laglighet

Egendomsberövanden får endast ske under de förutsättningar som anges i lag. Med detta avses att det ska finnas stöd i nationell rätt för åtgärden i fråga, t.ex. genom etablerad rättspraxis eller föreskrifter i någon form. Det krävs också att bestämmelserna är tillgängliga och tillräckligt tydliga så att ingreppet är förutsebart och att innehållet är sådant att det svarar mot rimliga rättssäkerhetskrav.²⁸ Dessa krav kan i viss mån ställas i relation till ingreppets effekter för den enskilde; ju större ingrepp desto högre krav på förutsebarhet.

Ingrepp i det allmännas intresse

En förutsättning för att ett egendomsberövande ska vara tillåtet är att det sker i det allmännas intresse. Enligt Europadomstolen är, som tidigare framgått, nationella myndigheter i princip bättre lämpade än domstolen att utifrån nationella behov och förhållanden bedöma vad som är i det allmännas intresse. Det innebär att staterna här, liksom är fallet på andra områden, har en viss bedömningsmarginal.

I avgörandet *James m.fl. mot Förenade kungariket* uttalade Europadomstolen att begreppet "det allmännas intresse" är vidsträckt till sin innebörd samt att expropriation av egendom inbegriper hänsynstagande till politiska, ekonomiska och sociala frågor beträffande vilka åsikterna i ett demokratiskt samhälle rimligen kan vara mycket olika.²⁹ Mot den bakgrunden är det, när det gäller genomförande av social och ekonomisk politik, naturligt att bedömningsmarginalen är vidsträckt. Domstolen ska därför i dessa fall respektera lagstiftarens bedömning av vad som är i det allmännas intresse om det inte är uppenbart att denna bedömning inte är rimlig.³⁰

Kravet på proportionalitet

Även om bedömningen av vad som är i det allmännas intresse godtas kan ett egendomsberövande vara otillåtet om ingreppet går längre än vad som är tillåtet enligt proportionalitetsprincipen. Principen innebär, som tidigare framgått, att ett ingrepp i den enskildes egendom

²⁸ Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., 2023, s. 718.

²⁹ *James m.fl. mot Förenade kungariket*, dom 21 februari 1986, p. 46.

³⁰ Se bl.a. *Belane Nagy mot Ungern*, dom 13 december 2016, p. 113.

bara kan godtas om det står i rimlig relation till det allmänna intresse som ska tillgodoses. Det innebär att det måste göras en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskälig börda för den enskilde.³¹

Bedömningen av om ett ingrepp är förenligt med kravet på proportionalitet är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Bland annat är det av betydelse om det hade varit möjligt att välja en mindre ingripande åtgärd för att uppnå det allmänna intresset, dvs. om åtgärden är nödvändig. Även i valet mellan olika åtgärder har dock konventionsstaterna en viss bedömningsmarginal.

Vid berövande av egendom är det normalt avgörande om den enskilde har tillerkänts ersättning. Europadomstolen har således uttalat att egendomsskyddet enligt artikel 1 skulle bli illusoriskt och ineffektivt utan en rätt till ersättning.³² Domstolen har vidare slagit fast att egendomsberövande utan betalning som står i rimligt förhållande till värdet av egendomen normalt är ett oproportionerligt ingrepp. Ett berövande utan ersättning kan därför endast godtas i sällsynta fall.³³

Till skillnad från bestämmelsen i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen om rätt till ersättning vid expropriativa ingrepp, följer av konventionen dock inget krav på full ersättning. När det gäller bedömningen av om den ersättning som utgått är skälig är det även tydligt att domstolen måste nöja sig med en tämligen grov uppskattning.³⁴

Europadomstolens praxis går i riktning mot att en nationell lagstiftning enligt vilken en nödvändig ersättning inte betalas ut med automatik och som tvingar enskilda att hävda sin rätt inom ramen för ett rättsligt förfarande inte tillgodoser kraven i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen.³⁵

Sammanfattningsvis kan konstateras att staterna har en viss bedömningsmarginal i frågan om vad som utgör ett proportionerligt ingrepp, men att detta tolkningsutrymme är mindre vidsträckt jämfört med bedömningen av vad som är i det allmännas intresse.

³¹ Se bl.a. *Former King of Greece m.fl. mot Grekland*, dom 23 november 2000, p. 89.

³² *James m.fl. mot Förenade kungariket*, dom 21 februari 1986, p. 54.

³³ *Holy Monasteries mot Grekland*, dom 9 december 1994, p. 71.

³⁴ *Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., 2023, s. 709 och 710.

³⁵ Se *Carbonara och Ventura mot Italien*, dom 30 maj 2000, p. 67 och *Biozokat AE mot Grekland*, dom 9 oktober 2003, p. 29. Se även Generaladvokatens förslag till avgörande i mål C-235/17, p. 180.

Folkrättens allmänna grundsatser

Enligt folkrättsliga principer har utlänningar en rätt till ersättning vid egendomsberövanden. Det innebär, till följd av kravet på att ett berövande av egendom endast får ske under de förutsättningar som anges i folkrättens allmänna grundsatser, i praktiken en rätt till ersättning i dessa fall. Någon motsvarande uttrycklig rätt finns inte för de som är medborgare i den konventionsstat där berövandet sker. Som tidigare har framgått följer dock av Europadomstolens praxis att egendomsberövande utan rätt till ersättning inte är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Begränsningar i användningen av egendom

Om ett ingrepp inte når upp till ett berövande av egendom provas ingreppet i första hand mot andra stycket. Enligt denna regel har konventionsstaterna 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.

Bestämmelsen är tillämplig på en stor mängd åtgärder av skilda slag. Typiska exempel är rätten att bebygga eller på olika sätt utnyttja fast egendom, liksom normalt även rivning av olovligen uppförda byggnader. Andra inskränkningar som omfattas är olika former av krav på tillståndspliktig verksamhet, hyresreglering samt beslag och förverkande av egendom.³⁶ Även avlivande av sjuka djur kan omfattas av denna regel.³⁷

I första hand är det denna regel som är tillämplig på sådana rådhetsinskränkningar som omfattas av skyddet i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen, t.ex. inskränkningar med stöd av bestämmelserna i artskyddsförordningen (2007:845).³⁸

I många fall kan inskränkningar i användningen av egendom anses naturliga och normala. De innebär då inte något problem i förhållande till artikel 1. Sådana inskränkningar kan dock vara så betungande för ägaren att deras förenlighet med artikeln kan ifrågasättas.³⁹

³⁶ Se Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., 2023, s. 722–732.

³⁷ S.A Bio d’Ardennes mot Belgien, dom 12 november 2019, p. 48.

³⁸ Jfr SOU 2021:51 s. 693, där det även framhålls att den allmänna regeln i artikel 1 om respekt för äganderätten skulle kunna vara tillämplig i dessa fall.

³⁹ Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., 2023, s. 722.

Kravet på laglighet

Regeln i andra stycket innebär en rätt för staterna att genomföra lagstiftning om reglering av nyttjandet av egendom. På samma sätt som när det gäller lagkravet i förhållande till egendomsberövanden, är det dock inte fråga om något formellt lagkrav. Det avgörande är även i detta fall att det finns stöd i nationell rätt för åtgärden i fråga samt att bestämmelserna är tillgängliga och tillräckligt tydliga och svarar mot rimliga rättssäkerhetskrav.

Ingrepp i det allmännas intresse

Vid bedömningen av vad som utgör ett allmänt intresse har staterna, i likhet med vad gäller för egendomsberövanden, en förhållandevis vid bedömningsmarginal. Mot bakgrund av kommitténs uppdrag kan det konstateras att Europadomstolen sedan lång tid har framhållit skyddet av miljön som ett viktigt intresse.⁴⁰ Domstolen har dessutom i flera avgöranden uttalat att bedömningsmarginalen är större när det gäller skyddet av miljön jämfört med om endast olika civila rättigheter berörs.⁴¹

Kravet på proportionalitet

Regeln i andra stycket ska läsas i ljuset av den princip om respekt för egendom som följer av den allmänna regeln i första stycket. Även sådana åtgärder som innebär begränsningar i användningen av egendom måste därför vara förenliga med proportionalitetsprincipen. Det innebär att det ska göras en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Om en rimlig balans inte uppnås strider inskränkningen i rätten att utnyttja egendomen mot artikel 1. Europadomstolen har dock anlagt ett för den enskilde strängt synsätt i dessa frågor och accepterat ganska betungande begränsningar av ägarens rättigheter i det allmänna intresset. Staterna har med andra ord tillerkänts ett ganska stort utrymme för att bedöma vilka inskränkningar som ter sig som rimliga med hänsyn till övergripande intressen.⁴²

⁴⁰ Se bl.a. Fredin mot Sverige, dom 17 februari 1991, p. 48.

⁴¹ Se bl.a. Depalle mot Frankrike, dom 20 mars 2010, p. 83 och 84.

⁴² Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl., 2023, s. 722.

Som tidigare framgått är egendomsberövanden utan ersättning normalt sett inte förenligt med kravet på proportionalitet. När det gäller begränsningar i användningen av egendom har ersättningen inte samma betydelse. I dessa fall är frånvaron av ersättning en omständighet som ska beaktas inom ramen för bedömningen av om en rimlig balans har uppnåtts, men det är inte i sig tillräckligt för att utgöra en överträdelse av artikel 1.⁴³ Ersättning ska alltså 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.⁴⁴ Det handlar alltså om en bedömning av proportionaliteten i det enskilda fallet, där arten och omfattningen av inskränkningen blir avgörande. En central del i bedömningen är om den enskilde har haft legitima förväntningar att få fortsätta bedriva viss verksamhet.

Europadomstolen har i flera avgöranden prövat åtgärder som vidtagits av miljöskäl i förhållande till olika slag av tillståndspliktig verksamhet.⁴⁵

Som exempel kan nämnas avgörandet *Alatulkkila mot Finland*, som rörde förbud för fastighetsägare att bedriva visst fiske.⁴⁶ Syftet med åtgärden var att skydda fiskebestånden för lax och laxöring. Domstolen fann, med beaktande av den bedömningsmarginal staterna har i sådana frågor, inte skäl att ifrågasätta att åtgärden var nödvändig och ändamålsenlig. Vidare konstaterade domstolen att inskränkningen inte medförde att klaganden helt hade förtagit rätten att fiska på det aktuella området. Domstolen framhöll även att de yrkesfiskare som påverkades av förbudet hade möjlighet att få ekonomisk ersättning. Mot den bakgrunden bedömde domstolen att åtgärden var proportionerlig och att det inte hade skett någon överträdelse av artikel 1.⁴⁷

Ett annat liknande exempel, som behandlar sådana miljökrav som följer av unionsrätten, är avgörandet *O'Sullivan McCarthy mot Irland*. I det fallet hade ett tillfälligt förbud mot musselfiske orsakat klaganden – som hade tillstånd att bedriva sådan verksamhet – ekonomiska förluster, utan att det fanns något rätt till ersättning. Bakgrunden

⁴³ *Depalle mot Frankrike*, dom 29 mars 2020, p. 91.

⁴⁴ Jfr SOU 2013:59 s. 62 och SOU 2020 s. 73.

⁴⁵ Se Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., 2023, s. 725–728.

⁴⁶ *Alatulkkila mot Finland*, dom 28 juli 2005.

⁴⁷ *Alatulkkila mot Finland*, dom 28 juli 2005, p. 67 och 68.

till förbudet var ett avgörande från EU-domstolen om bristande genomförandet av fågel- respektive art- och habitatdirektivet.⁴⁸

I avgörandet konstaterade Europadomstolen att både skyddet av miljön och uppfyllandet av EU-rätten utgör allmänna intressen.⁴⁹ När det gäller genomförandet av unionsrätten fann domstolen att Irland haft en viss frihet vid genomförandet, varför den s.k. Bosphorus-presumtionen – som innebär att sådana åtgärder som är nödvändiga för att genomföra unionsrätten ska anses uppfylla kraven för skydd av mänskliga rättigheter, förutsatt att unionsrätten ger ett likvärdigt skydd som följer av Europakonventionen – inte var tillämplig.⁵⁰ Ingreppet prövades därför mot artikel 1. Avgörande var därvid om beslutet att förbjuda den aktuella verksamheten innebar en oskälig börda för klaganden, med beaktande av bl.a. frånvaron av ersättning.

I den prövningen fann Europadomstolen, med hänvisning till statens bedömningsmarginal, inte skäl att ifrågasätta valet av åtgärd. Domstolen konstaterade även att förbudet varit tillfälligt och att klaganden under denna tid kunnat bedriva viss verksamhet. Mot denna bakgrund och med hänvisning till att allmänintresset i detta fall vägde tungt, fann domstolen att ingreppet inte innebar en oskälig börda för klaganden.

Principen om respekt för äganderätten

Enligt första stycket första meningen i artikel 1 ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Om en åtgärd inte omfattas av reglerna om berövande av egendom eller begränsningar i användningen, så provas målet mot den allmänna principen om respekt för egendom i den första regeln.

Av Europadomstolens praxis följer att den allmänna regeln uppställer ett krav på att en begränsande åtgärd måste ha lagstöd, ha ett legitimt ändamål och uppnå en rimlig balans mellan allmänintresset och den enskildes intresse av egendomsskydd, dvs. vara proportion-

⁴⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar och rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

⁴⁹ O'Sullivan McCarthy mot Irland, dom 7 juni 2018, p. 109.

⁵⁰ O'Sullivan McCarthy mot Irland, dom 7 juni 2018, p. 110–114, jfr Bosphorus mot Irland, dom 30 juni 2005.

nerlig i förhållande till ändamålet.⁵¹ Även i detta fall är förekomsten av ersättning en del i bedömningen av proportionaliteten.

Denna regel utvecklades av Europadomstolen i avgörandet *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*. Målet rörde två fastigheter vilka under lång tid varit föremål för expropriationstillstånd och byggnadsförbud, som beslutats med anledning av planerna på en omfattande omstrukturering av centrala Stockholm. Någon expropriation skedde aldrig och expropriationstillstånden rörde inte begränsningar i användningen, varför ingen av de särskilda reglerna i artikel 1 var tillämpliga för den åtgärden.

Europadomstolen ansåg visserligen att sådan utveckling och stadsplanering som åtgärderna omfattades av var i det allmännas intresse och ett område där staterna bör ha en vidsträckt tolkningsmarginal. De långvariga inskränkningarna innebar dock sammantaget att åtgärderna inte var proportionerliga och att de enskilda fastighetsägarna hade fått bära en oskäligen börda. Av betydelse för domstolens ställningstagande var bl.a. att klagandena saknade möjlighet att få till stånd en omprövning och inte heller hade rätt till ersättning.⁵² Av detta och andra liknande avgöranden kan bl.a. utläsas ett krav på myndigheterna att agera med rimlig skyndsamhet i ärenden som på ett påtagligt sätt berör enskildas egendomsintresse.⁵³

Under vissa förutsättningar kan även kravet på ersättning påverkas av andra ingrepp. I avgörandet *Jokela mot Finland* innebar skillnaden mellan de värderingar som låg till grund för ersättningen vid expropriation respektive arvsskatt för samma egendom, sammantaget en överträdelse av den allmänna regeln i artikel 1.⁵⁴

6.3 EU:s rättighetsstadga

I EU:s rättighetsstadga regleras rätten till egendom i artikel 17. Artikeln har följande lydelse.

1. Var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. 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

⁵¹ *Beyeler mot Italien*, dom 5 januari 2000, p. 108–114.

⁵² *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, dom 23 september 1982, p. 73.

⁵³ Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., 2023, s. 736.

⁵⁴ *Jokela mot Finland*, dom 21 maj 2022, p. 65.

för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.

2. Immateriell egendom ska vara skyddad.

Den huvudsakliga regleringen av rätten till egendom finns i första punkten. Av första meningen följer en rätt för var och en att inneha och disponera över sin egendom. I andra och tredje meningarna anges förutsättningarna för egendomsberövanden respektive reglering av användning av egendom. I andra punkten finns en uttrycklig reglering av immaterialrättsskyddet.

6.3.1 Bakgrund till stadgan

EU:s rättighetsstadga antogs av medlemsstaterna 2000. Stadgan var då inte rättsligt bindande. I samband med antagandet av Lissabonfördraget 2009 införlivades stadgan med unionens s.k. primärrätt. Enligt artikel 6.1 i Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) har stadgan samma rättsliga värde som fördragen. Stadgan har därför företräde framför svensk rätt.⁵⁵ Stadgan anses ha en starkare konstitutionell status än Europakonventionen.⁵⁶

Av betydelse för fri- och rättighetsskyddet är även att artikel 6.2 i EU-fördraget slår fast att unionen ska ansluta sig till Europakonventionen.⁵⁷ En sådan anslutning skulle innebära att EU blir föremål för granskning av Europadomstolen. Redan i dag följer av artikel 6.3 i samma fördrag att de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer.

Det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som följer av unionsrätten har utvecklats parallellt med skyddet i nationell rätt. Den succesivt allt större betydelse som EU-domstolen har tillmätt Europakonventionen och Europadomstolens praxis är en central del av den utvecklingen. Ett viktigt steg togs i och med att EU-domstolen bekräftade att de grundläggande rättigheterna utgör en integrerad del av de allmänna rättsprinciper som domstolen ska skydda.⁵⁸ EU-

⁵⁵ Jfr 10 kap. 6 § regeringsformen om överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet.

⁵⁶ Se Bernitz, Rättighetsstadgans genomslag i svensk rätt, i JT 2016–17 s. 814 och 815.

⁵⁷ EU:s anslutning till Europakonventionen har försenats. 2014 konstaterade EU-domstolen att det då aktuella anslutningsavtalet inte var förenligt med unionsrätten, se domstolens yttrande 2/13. Förhandlingarna återupptogs 2019 och pågår fortfarande.

⁵⁸ Stauder, mål C-29/69 p. 7.

domstolen slog även fast att skyddet utgår från medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och framhöll betydelsen av de internationella fördrag om skydd av de mänskliga rättigheterna som staterna är parter i.⁵⁹ Denna praxis har därefter kodifierats genom antagandet av Lissabonfördraget.

Lissabonfördraget kan ses som slutpunkten för processen att skydda grundläggande fri- och rättigheter i unionsrätten, men också som en början på en ny utveckling genom det bredare skydd för grundläggande rättigheter som EU:s rättighetsstadga innehåller.⁶⁰

6.3.2 Stadgans innehåll och tillämpning

EU:s rättighetsstadga återspeglar medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och internationella åtaganden när det gäller grundläggande fri- och rättigheter. Stadgan grundas på tidigare gemenskapsrätt, i synnerhet praxis från EU-domstolen.⁶¹ Av staternas internationella åtaganden har Europakonventionen och den europeiska sociala stadgan särskild betydelse. Den europeiska sociala stadgan, som ratificerades av Sverige 1962 och trädde i kraft 1965, är en internationell överenskommelse som utarbetades inom Europarådet. Den innehåller bl.a. bestämmelser om arbetsmarknadspolitik, arbetarskydd, förenings- och förhandlingsrätt, socialförsäkring samt familjepolitik. Syftet är att garantera sociala rättigheter samt att höja levnadsstandarden och öka den sociala välfärden.⁶²

Stadgan kan, vilket även följer av artikel 52, alltså sägas vila på tre ben: Europakonventionen, grundläggande rättigheter enligt medlemsstaternas konstitutioner och EU:s primärrätt.

EU:s rättighetsstadga innehåller både preciserade rättigheter och allmänna principer. Rättigheterna betraktas i regel som sådana tydliga och ovillkorliga rättigheter som ska kunna åberopas direkt inför nationella domstolar och myndigheter (s.k. direkt effekt). De allmänna principerna är däremot inte avsedda att ha någon direkt effekt utan ska i stället fungera som tolkningsunderlag och riktlinjer när ny lagstiftning tas fram. Vidare åligger det medlemsstaterna att tolka sin nationella rätt så att denna stämmer överens med stadgan

⁵⁹ Nold, mål C-4/73 p. 13.

⁶⁰ Lebeck, EU-stadgan om grundläggande rättigheterna, 2 uppl., 2016, s. 33 och 34.

⁶¹ Bergström och Hettne, Lissabonfördraget – en grundlag för EU?, 2010, s. 103.

⁶² Se prop. 1962:175 och prop. 1997/98:82.

(s.k. indirekt effekt) och att vidta nödvändiga åtgärder för att denna ska få ett effektivt genomslag på nationell nivå.⁶³

Bestämmelserna i stadgan riktar sig till unionens institutioner och organ samt till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten (artikel 51.1). Av praxis från EU-domstolen framgår att det även innefattar tillämpningen av nationella bestämmelser som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.⁶⁴ Det innebär att stadgan är direkt tillämplig i Sverige, men att den endast gäller inom unionsrättens område.

Ingen bestämmelse i stadgan får tolkas som att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som inom respektive tillämpningsområde erkänns i unionsrätten, internationell rätt och de internationella konventioner i vilka unionen eller samtliga medlemsstater är parter samt i medlemsstaternas författningar (artikel 53). I likhet med Europakonventionen kan stadgan alltså inte sänka rättighetsskyddet, bara höja det i förhållande till nationell rätt.

Till stadgan har det utarbetats kortfattade förklaringar som är avsedda att klargöra stadgans bestämmelser.⁶⁵ Förklaringarna ska enligt artikel 6.1 i EU-fördraget och artikel 52.7 i stadgan tillmätas vederbörlig hänsyn vid tolkningen av stadgan.

6.3.3 Skyddets omfattning

Förhållandet till Europakonventionen

Som framgått följer av artikel 17 en rätt för var och en att inneha och disponera över sin egendom. I artikeln anges förutsättningarna för berövande av egendom respektive begränsningar i användningen av egendom. I dessa fall uppställs bl.a. krav på reglering i lag och att ingreppet motiveras av allmänna intressen. Enligt förklaringarna till stadgan motsvaras artikel 17 av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Jämfört med konventionens reglering har stadgans formuleringar moderniserats. En skillnad är även att det av artikel 17 framgår att egendomsberövanden endast får ske mot ”rättmätig ersättning” för

⁶³ Se SOU 2025:2 s. 40.

⁶⁴ Åkerberg Fransson, mål C-617/10 p. 19–21.

⁶⁵ Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT 2007/C 303/02).

förlusten. Vid stadgans tillkomst motiverades tillägget med att detta krav kan utläsas av Europadomstolens praxis, särskilt med tillämpningen av proportionalitetstestet.⁶⁶

I artikel 17 uppställs inget uttryckligt krav på ersättning vid reglering av nyttjandet av egendom. Att ersättning nämns i artikeln innebär inte någon praktisk skillnad mot vad som följer av konventionen. Detta eftersom det av Europadomstolens praxis följer ett krav på ersättning vid egendomsberövanden. Vidare har frågan om ersättning, enligt både stadgan och konventionen, betydelse för bedömningen av andra former av ingrepp i egendomsskyddet, som en del i tillämpningen av proportionalitetsprincipen.

Av artikel 52.3 i stadgan följer att rätten till egendom ska ha samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen samt att de begränsningar som anges i konventionen inte får överskridas. Egendomsskyddet i stadgan ska alltså som minst motsvara det i konventionen. Det finns dock inget hinder mot att unionsrätten ger ett mer långtgående skydd.

I förklaringarna till stadgan framhålls att rätten till egendom är en grundläggande rättighet som är gemensam för alla de nationella författningarna samt att den upprepade gånger har bekräftats i Europadomstolens rättspraxis. Domstolen har före stadgans tillkomst uttalat att äganderätten garanteras i gemenskapens rättsordning i enlighet med de gemensamma begreppen i medlemsstaternas grundlagar, som också återspeglas i det första tilläggsprotokollet till konventionen.⁶⁷ Egendomsskyddet var alltså en del av unionsrätten redan före antagandet av stadgan.

Till skillnad från konventionen innehåller stadgan en uttrycklig reglering av immateriell egendom. Som tidigare angetts följer dock av Europadomstolens praxis att även immateriella rättigheter omfattas av konventionens egendomsbegrepp. I förklaringarna till stadgan anges att immaterialrätten omfattar dels litterära och konstnärliga rättigheter, dels bl.a. patent- och varumärkesrätt samt närstående rättigheter. De garantier som följer av artikel 17.1 i stadgan ska på lämpligt sätt tillämpas på immateriell egendom.

⁶⁶ Se Hyltén-Cavallius, Äganderätten, EU:s gröna giv och skogsbruket, i SvJT 2026 s. 76–94.

⁶⁷ Se bl.a. Hauer, mål C-44/79 p. 17.

Begränsningar i egendomsskyddet

De möjligheter som EU:s rättighetsstadga ger till begränsningar i egendomsskyddet motsvarar i stor utsträckning vad som följer av Europakonventionen. I det följande görs därför endast några anmärkningar, särskilt med avseende på rätten till ersättning.

Det krav på rättmätig ersättning som följer av artikel 17 i stadgan ska jämföras med den rätt till ersättning som följer vid expropriativa förfoganden enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. I dessa fall ska den enskilde vara tillförsäkrad full ersättning (för den ekonomiska förlusten, se kapitel 4), utan att det ska göras någon prövning av vad som i det särskilda fallet ska anses vara en rättmätig ersättningsnivå. Eftersom en tillämpning av stadgan inte får innebära någon inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheter som följer av medlemsstaternas författningar får bestämmelsen om rättmätig ersättning inte innebära en sänkning i förhållande till vad som följer av egendomsskyddet i regeringsformen.

Nyttjandet av egendom får enligt artikel 17 i stadgan regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen. Inskränkningar i användningen måste även uppfylla kraven i artikel 52.1. Det innebär att begränsningarna måste vara förenliga med det väsentliga innehållet i den garanterade rättigheten. Vidare får begränsningarna, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Rätten till egendom kan alltså i dessa fall begränsas under förutsättning att inskränkningarna faktiskt tillgodoser de allmänintressen som eftersträvas och att de, mot bakgrund av det eftersträvalda målet, inte medför ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp som påverkar själva innehållet i den på detta sätt garanterade rättigheten.⁶⁸

När det gäller rätten till ersättning vid ingrepp i användningen av egendom har EU-domstolen framhållit att det av ordalydelsen i artikel 17 framgår att bestämmelsen uttryckligen ger rätt till ersättning endast vid förlust av äganderätten, såsom vid expropriation.⁶⁹ Förekomsten av ersättning beaktas i andra fall inom ramen för bedömningen av om en åtgärd är proportionerlig.

⁶⁸ Se bl.a. Ledra Advertising m.fl., mål C-8/15 P–C-10/15 P p. 69 och 70.

⁶⁹ Se bl.a. Satini-S SIA, mål C-238/20 p. 30.

Av EU-domstolens praxis framgår att betydande begränsningar i rätten att disponera över egendom kan accepteras, t.ex. genom kvoter och förbud mot försäljning av varor, vilket påverkar både rätten att disponera över lösa saker och använda fast egendom. Rätten att förfoga över egendom kan därför inskränkas i väsentliga hänseenden utan att det ses som en kränkning av äganderätten. Lagstiftaren har i det avseendet en betydande handlingsfrihet, vilket innebär att enskilda i motsvarande mån får bära ekonomiska risker för regleringar av användning av egendom och i näringsverksamhet.⁷⁰

Begränsningar till skydd för miljön

Mot bakgrund av kommitténs uppdrag är förutsättningarna för sådana begränsningar i användningen av egendom som görs av miljöskäl av särskilt intresse.

Av EU-domstolens praxis framgår att miljöskydd är ett mål av allmänintresse. Miljöskydd kan alltså motivera en begränsning av utövandet av äganderätten.⁷¹ En förutsättning är dock, liksom är fallet vid andra ingrepp, att sådana åtgärder faktiskt tillgodose det eftersträvade intresset samt att begränsningarna inte medför ett oproportionerligt ingrepp i den enskildes rätt till egendom.

Som exempel på hur domstolen har resonerat i dessa fall kan nämnas målen *Booker Aquaculture* och *Satini-S*.⁷² I båda dessa fall tog EU-domstolen ställning till betydelsen av att ersättning inte hade utgått.

I *Booker Aquaculture* prövade EU-domstolen om skyddet för äganderätten kräver att ersättning betalas när fiskodlare ålagts att destruera fisk som drabbats av olika sjukdomar. Domstolen framhöll att gemenskapslagstiftaren på jordbruksområdet har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Inom ramen för detta utrymme kan lagstiftaren anse att det är lämpligt att helt eller delvis ersätta ägarna till anläggningar på vilka djur har destruerats eller avlivats, men enligt domstolen följer av detta förhållande inte att det i gemenskapsrätten finns en allmän princip om att ersättning ska betalas ut under alla omständigheter. Det framhölls även att bolagets verksamhet medförde kommersiella risker, såsom en naturhändelse i

⁷⁰ Lebeck, EU-stadgan om grundläggande rättigheterna, 2 uppl., 2016, s. 379 och 393.

⁷¹ Se bl.a. *Krizan m.fl.* C-416/10 p. 114.

⁷² *Booker Aquaculture*, mål C-20/00, och *Satini-S SIA*, mål C-238/20.

form av utbrott av fisksjukdomar. EU-domstolens slutsats var att de åtgärder som föreskrevs, trots avsaknaden av rätt till ersättning till de drabbade ägarna, inte utgjorde ett orimligt och oacceptabelt ingripande som påverkar äganderättens själva innehåll.⁷³

Satini-S handlade om ersättning för begränsningar i nyttjandet av två fastigheter som skyddades enligt fågeldirektivet. Fastigheterna, som till stor del utgjordes av dammar, ingick vid bolagets förvärv i ett naturreservat, vilket några år därefter upptogs i nätverket Natura 2000. Enligt den nationella rätten utgick endast stöd av mindre betydelse. Bolaget begärde ytterligare ersättning för de skador på företagets vattenbruk som hade orsakats av fåglar och andra skyddade djur. I målet prövades bl.a. om rätten till egendom i artikel 17 i EU:s rättighetsstadga hindrade att den ersättning som betalades var väsentligt lägre än sökandens faktiska förluster.

Enligt EU-domstolen föreföll det inte som att de aktuella åtgärderna – även med beaktande av att de berörda ägarna inte fick någon ersättning – utgjorde ett orimligt och oacceptabelt ingrepp som påverkade äganderättens själva innehåll. Domstolen framhöll att åtgärderna vidtagits i syfte att skydda naturen och miljön samt att dessa inte utgjorde hinder för att utöva vattenbruksverksamhet, utan endast uppställde villkor för att utöva verksamheten. Vidare uttalade domstolen, med hänvisning till Booker Aquaculture, att unionsrätten inte innebär en skyldighet att ersätta ägare som påverkas av de aktuella bevarandeåtgärderna.⁷⁴

Även om medlemsstaterna kan anse det lämpligt att helt eller delvis ersätta de markägare som påverkas av de bevarandeåtgärder som antagits av fågeldirektivet och livsmiljödirektivet, går det enligt EU-domstolen inte att av detta konstatera att dra slutsatsen att det i unionsrätten föreligger en skyldighet att bevilja sådan ersättning.

Mot denna bakgrund kom EU-domstolen till slutsatsen att artikel 17 i stadgan inte innebar något hinder för att den ersättning som en medlemsstat beviljar för förluster som är en följd av skyddsåtgärder som tillämpas i ett Natura 2000-område enligt fågeldirektivet är väsentligt lägre än de faktiska förlusterna.⁷⁵

⁷³ Booker Aquaculture, mål C-20/00, p. 85 och 86. Se även Abrahamsson, Avgöranden från EG-domstolen – andra halvåret 2003, i SvJT 2004 s. 504 och 505.

⁷⁴ Satini-S SIA, mål C-238/20 p. 35 och 36, jfr Booker Aquaculture p. 70.

⁷⁵ I målet prövades även om en ersättning kunde utgöra statligt stöd enligt artikel 107 i EUF-fördraget. Denna fråga behandlas i kapitel 8.

6.4 En jämförelse med regleringen i regeringsformen

Vid en jämförelse med egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen kan konstateras att det svenska grundlagsskyddet i vissa avseenden går längre än det som följer av stadgan och konventionen, men att det även finns delar där skyddet är mer omfattande i de två senare regelverken. Den reglering som ger det starkaste skyddet har företräde och kan åberopas av den enskilde i varje given situation (se kapitel 3).

Egendomsskyddet i konventionen och stadgan består i tre olika regler; en allmän regel om rätten till egendom, en regel om egendomsberövanden och en regel om begränsningar i användningen av egendom. I regeringsformen finns det inte någon regel om respekt eller rätt till den enskildes egendom – enligt grundlagsmotiven har den inledande delen i 15 § första stycket inte någon självständig rättslig betydelse, utan anger endast det övergripande syftet med bestämmelsen såsom det kommer till uttryck i dess fortsatta lydelse.⁷⁶ Den andra och tredje regeln har i stora delar sin motsvarighet i 15 § första och andra styckena lästa tillsammans.

För kommitténs uppdrag är det i första hand regleringen av rätten till ersättning vid begränsningar i användningen av egendom som är av intresse, dvs. den andra regeln. Här kan först konstateras att skyddet enligt regeringsformen omfattar inskränkningar i användningen av mark eller byggnad; skyddet enligt konventionen och stadgan omfattar även sådana begränsningar beträffande lös egendom. Som allmän förutsättning för att begränsningar i egendomsskyddet ska vara godtagbara krävs enligt samtliga tre regelverk att det sker för att tillgodose allmänna intressen. Regeln i regeringsformen går dock längre i detta avseende, då de allmänna intressen som ligger till grund för ett ingrepp i egendomsskyddet måste vara ”angelägna”.

När det gäller grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar innebär regeringsformens reglering en precisering av det skydd som följer av konventionen. Om de kvalifikationsgränser som anges i 15 § andra stycket (avsevärt försvårande av pågående markanvändning respektive betydande skada i fråga om byggnad) är uppfyllda ska den enskilde vara tillförsäkrad ersättning. Någon sådan grundlagsskyddad ersättningsrätt finns, enligt vad som följer av 15 § tredje stycket, inte för sådana rådhetsinskränkningar som görs av

⁷⁶ Prop. 1993/94:117 s. 48. Se vidare kapitel 4.

hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Denna undantagsregel påverkar inte omfattningen av skyddet i 15 § första stycket. I konventionen och stadgan görs inget motsvarande undantag för inskränkningar som görs av dessa skäl (men anledningen till inskränkningen kan få betydelse inom ramen för bedömningen av ersättningsrätten).

Av Europadomstolens praxis följer ett krav på att ingrepp i egendomsskyddet måste vara proportionerliga; att det måste finnas en rimlig balans mellan allmänna och enskilda intressen. Det innebär att det för varje åtgärd som provas mot artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen måste göras en avvägning och att kravet på rimlig balans inte är uppnått om åtgärden innebär en oskälig börda för den enskilde. Ett motsvarande krav följer EU:s rättighetsstadga, där artikel 52.1 anger att proportionalitetsprincipen ska beaktas vid begränsningar.

Proportionalitetsprincipen, såsom den har utvecklats i Europadomstolens praxis, har även fått genomslag vid tillämpningen av egendomsskyddet i regeringsformen. Enligt svensk rättspraxis gäller en proportionalitetsprincip för begränsningar i egendomsskyddet enligt regeringsformen, som bl.a. innebär att det måste göras en bedömning av proportionaliteten i det enskilda fallet. När det gäller begränsningar i användningen av egendom anges ingenting i Europakonventionen eller EU:s rättighetsstadga om någon rätt till ersättning. Men som framgått är förekomsten (eller frånvaron) av ersättning en omständighet som ska beaktas inom ramen för proportionalitetsbedömningen.

Vid begränsningar i användningen av egendom har Europadomstolen har anlagt ett för den enskilde strängt synsätt och accepterat ganska betungande begränsningar av ägarens rättigheter i det allmänna intresset. Staterna har tillerkänts ett ganska stort utrymme för att bedöma vilka inskränkningar som ter sig som rimliga med hänsyn till övergripande intressen.⁷⁷ I det avseendet kan regeringsformens ersättningsregel sägas gå längre än vad som framgår av Europadomstolens praxis; den är i fråga om rådighetsinskränkningar betydligt mera preciserad och kan därför vara svårare att göra avsteg från då den är tillämplig.⁷⁸ Samtidigt föreskriver regeringsformens ersättningsregel inte mer än att ersättning ska utgå, någon princip

⁷⁷ Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., 2023, s. 722.

⁷⁸ Jfr Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, 1996, s. 28.

i fråga om ersättningen storlek anges inte. I praktiken torde skillnaden därför inte vara så stor.

6.5 Sammanfattning

Egendomsskyddet i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga, vilket i stor utsträckning är likalydande, ställer krav på att ingrepp ska ha stöd i lag och ske i det allmännas intresse. Av båda regelverken följer ett krav på proportionalitet; det måste finnas en rimlig balans mellan allmänna och enskilda intressen, där förekomsten av ersättning till den enskilde i många fall utgör en viktig del av bedömningen.

Den skyddsnivå som följer av konventionen och stadgan utgör ett tvingande golv inom respektive tillämpningsområde. Svensk rätt får alltså i dessa fall endast innebära ett längre gående skydd. I vissa avseenden preciserar egendomsskyddet i regeringsformen det skydd som följer av stadgan och konventionen, men det finns även delar där skyddet är mer omfattande i de två senare regelverken. Det handlar bl.a. om skyddet när det gäller inskränkningar i användningen av lös egendom. Den reglering som ger det starkaste skyddet har företräde och kan återopas av den enskilde.

7 Internationell jämförelse av grundlagsskydd

7.1 Kapitlets innehåll

I detta kapitel beskrivs grundlagsskyddet för den enskildes egendom och näringsfriheten i Danmark, Finland och Norge. En mer omfattande undersökning finns i betänkandet från 2023 års fri- och rättighetskommitté.¹

7.2 Egendomsskyddet i Danmark, Finland och Norge

7.2.1 Danmark

Egendomsskyddet

I Danmarks grundlag (grundloven) regleras egendomsskyddet i 73 §. Paragrafens första stycke har följande lydelse.

Egendomsrätten är okränkbar. Ingen kan tvingas att avstå från sin egendom utom när det allmännas väl kräver det. Det kan bara ske enligt lag och mot full ersättning.

Text på danska

Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.

Att eigendomsrätten i första meningen beskrivs som okränkbar har inte någon egentlig materiell betydelse. Skyddet konkretiseras genom de två följande meningarna som uppställer krav på att ett eigendomsberövande måste vara påkallat av allmänna intressen samt ske enligt

¹ Se SOU 2025:2 s. 290–295 och 398–402.

lag och mot full ersättning.² Begreppet egendom ska förstås i mycket vid mening.³

Grundlagen innehåller inte några generella begränsningsregler, varför det inte uppställs några ytterligare förutsättningar för att en begränsning ska vara godtagbar.

Vissa inskränkningar i förfoganderätten anses godtagbara utan att det för den skull kan sägas föreligga någon kränkning av äganderätten. Det finns dock inte någon klart angiven gräns för hur långt förfogandeinskränkningar kan tillåtas, utan en mängd olika kriterier får vägas samman. Klart är att det inte får vara fråga om överföring av egendomen i någon bemärkelse. Även syftet med inskränkningen har betydelse. Generellt utformade regler inom t.ex. byggnads- och naturvårdslagstiftningen anses tillåtna.⁴

I 73 § andra stycket finns en särskild bestämmelse som gör det möjligt för en tredjedel av folketingets ledamöter att skjuta upp stadfästelsen av en lag om expropriation till efter nästa val. Frågor om lagligheten av en expropriation och ersättningens storlek kan enligt tredje stycket prövas av domstol.

Näringsfriheten

Av 74 § i grundlagen följer att alla begränsningar av den fria och lika tillgången till yrken, som inte är motiverade av det allmännas bästa, ska upphävas genom lag. Bestämmelsen, som är från 1849, är uppställd som en målsättning för det allmänna och förklaras av att rätten till näring vid införandet följde av särskilda privilegier. Avgörande för tillämpningen är hur begreppet det allmännas bästa ska förstås, vilket lagstiftaren får ta ställning till i varje särskilt fall och efter en allmän politisk bedömning.

² SOU 1993:40 s. 82.

³ Folketinget, Min grundlov – grundloven med forklaringer, s. 77, 2022.

⁴ SOU 1993:40 s. 83.

7.2.2 Finland

Egendomsskyddet

I Finlands grundlag regleras egendomsskyddet i 15 §.⁵ Bestämmelsen har följande lydelse.

Vars och ens egendom är tryggad.

Angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning bestäms genom lag.

I 15 § första stycket finns en allmän regel om egendomsskyddet, enligt vilken vars och ens egendom är tryggad. Med egendom avses intressen som har förmögenhetsvärde. I förarbetena uttalas att om man minskar eller begränsar rättigheter som tidigare hörde till äganderätten, ingriper man därmed i egendomen, även om föremålet som utgör objektet för äganderätten i och för sig blir orört hos innehavaren. Förutom den egentliga äganderätten omfattas också t.ex. begränsade sakrätter, fordringsrätter och immateriella rättigheter av egendomsskyddet.⁶

Det finns inte någon allmän begränsningsregel i grundlagen. I förarbetena anges att grundläggande rättigheter, åtminstone i allmänhet, inte kan vara absoluta. Begränsningar måste dock beslutas genom lag, ske på godtagbara grunder och vara tillräckligt precisa.⁷

Ett speciellt inslag i det finska konstitutionella systemet är de s.k. undantagslagarna, som utan att de ändrar ordalydelsen i grundlagen påverkar dess innehåll i sak. Undantagslagar jämföras med vanliga lagar men stiftas i den ordning som gäller för grundlag. De får endast avse frågor av mindre betydelse.⁸

Det ankommer på lagstiftningspraxis att närmare besluta om den exakta definitionen på en begränsning för varje enskild fri- och rättighets del. Utgångspunkten är att åtminstone djupgående, exceptionella eller summariska begränsningar i alla fall innebär ett sådant ingrepp i en grundläggande fri- och rättighet att de inte kan förverkligas genom en vanlig lag.⁹

Det har uppställts flera allmänna bedömningskriterier för när man kan ingripa i egendomsskyddet genom vanlig lag och de fall där detta

⁵ Paragrafen motsvarar 12 § i den äldre regeringsformen, se RP 1/1998 rd, s. 81.

⁶ RP 309/1993 rd, s. 66.

⁷ RP 309/1993 rd, s. 31 och 32.

⁸ Den särskilda grundlagsordningen regleras i 73 §, vilken omfattar förslag om stiftande, ändring eller upphävande av grundlagen eller om "avgränsade undantag" från grundlagen.

⁹ RP 309/1993 rd, s. 32.

kräver att man stiftar en lag i grundlagsordning. Ordningen för en lag som gäller egendomsrätten bestäms från fall till fall.

Det är t.ex. möjligt att genom vanlig lag begränsa egendomsskyddet förutsatt att begränsningen inte kränker ägarens rätt till normal, skälig och förnuftig användning av sin egendom. Det är dessutom möjligt att i vanlig ordning besluta om mindre ingrepp, medan strängare och djupare ingrepp kräver grundlagsordning. Vidare har vikten av intresset bakom begränsningen betydelse. Ju starkare och mera tvingande allmänt intresse det är fråga om, desto större är möjligheterna att genom en vanlig lag göra också större ingrepp. Även förekomsten av ersättning för de förluster som följer av att användningen av egendomen begränsas har betydelse för valet av lagstiftningsordning.¹⁰

Av 15 § andra stycket följer att expropriation ska regleras genom lag och det uppställs ett krav på allmänt behov och full ersättning.

Näringsfriheten

Näringsfriheten regleras i 18 § första stycket grundlagen. Där anges att var och en har i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Stadgandet avser att stärka envars rätt att genom arbete, yrke eller näring skaffa utkomst. Dessutom stadfäster det principen om företagandets frihet, eftersom yrke och näring uttryckligen nämns som medel att skaffa utkomst. I förarbetena anges att näringsfriheten erkänns i sig som en huvudprincip i vanlig lag, men att denna innefattar många begränsningar, av vilka den mest problematiska är näringsidkande som förutsätter tillstånd.¹¹

¹⁰ RP 309/1993 rd, s. 67.

¹¹ RP 309/1993 rd, s. 71.

7.2.3 Norge

Egendomsskyddet

I Norges grundlag (grunnloven) regleras egendomsskyddet i 105 §. Bestämmelsen har följande lydelse.

Kræver statens interesse att någon tvingas avstå sin lösa eller fasta egendom till offentlig bruk, så ska han eller hun ha full ersättning av staten.

Text på norska (bokmål)

Fordrer statens tarv at noen må avgi sin rørlige eller urørlige eiendom til offentlig bruk, så bør han eller hun ha full erstatning av statskassen.¹²

Av bestämmelsen följer att staten har rätt att expropriera någons egendom och att den enskilde i dessa fall har rätt till full ersättning. En förutsättning för expropriation är att statens intresse kräver det. Utöver detta krav uppställs inga begränsningsregler.

Bestämmelsen om egendomsskyddet har varit oförändrad sedan den infördes genom grundlagens antagande 1814. Grundlagen var föremål för en omfattande revision 2014. I samband med detta övervägdes ändringar av egendomsskyddet. I den kommittérapport som låg till grund för reformen konstateras att rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar faller utanför en direkt tillämpning av bestämmelsen i 105 §. Kommittén gjorde dock bedömningen att denna fråga inte bör lösas på grundlagsnivå, utan genom vanlig lag och i rättstillämpningen.¹³ Någon ändring förslogs därför inte.

Av praxis får anses följa att rådighetsinskränkningar inte omfattas av grundlagsskyddet, annat än i undantagsfall. Av betydelse är bl.a. om inskränkningarna kan sägas innebära expropriationsliknande ingrepp som påverkar äganderättens kärna. Inskränkningar som görs av naturvårds- och miljöhänsyn ger normalt ingen rätt till ersättning.¹⁴

En annan fråga rör kravet på full ersättning. Numera får anses stå klart att 105 § innebär att ersättningsberäkningen ska grundas på en individuell skadebedömning och att den enskilde, vars egendom är föremål för expropriation, i princip inte får hamna i ett ekonomiskt sämre läge med anledning av åtgärden.¹⁵

¹² Ordet bör ("bør") har här betydelsen ska, se SOU 2008:125 s. 432.

¹³ Rapport till Stortinget, nr 16 2011–2012, s. 197.

¹⁴ Alvik, i Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2020, 2021, s. 1194 och 1195.

¹⁵ Alvik, i Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2020, 2021, s. 1200 och 1201 med hänvisning till bl.a. Rt. 1976, s. 1 (det s.k. Køfta-målet).

Näringsfriheten

En bestämmelse om näringsfriheten fanns tidigare i 101 § grundlagen med innebörden att nya inskränkningar i näringsfriheten inte bör införas. Bestämmelsen infördes 1814 och ska läsas mot bakgrund av de privilegier för olika verksamheter som gällde vid dess tillkomst. Syftet var att på sikt skapa ett samhälle präglad av näringsfrihet. Bestämmelsen ansågs ge uttryck för en princip om att medborgarna skulle behandlas lika inom lagstiftning på näringsområdet, men inte garantera näringsfriheten som sådan.

Bestämmelsen upphävdes genom 2014 års grundlagsreform, då den ansågs överflödig med anledning av det skydd som näringsidkare har genom EES-rätten och grundlagens bestämmelser om likabehandling.¹⁶ Samtidigt ändrades 110 § grundlagen. Ändringen innebär att myndigheterna ska skapa förutsättningar för varje arbetsför person att försörja sig genom arbete eller näring. Bestämmelsen har karaktären av att vara en programförklaring om statens ansvar för en samsättningspolitik som motverkar arbetslöshet.¹⁷

7.3 Egendomsskyddet i vissa andra länder

För en internationell jämförelse av grundlagsskyddet i vissa andra länder, vilken bl.a. omfattar egendomsskydd och näringsfrihet, hänvisas till betänkandet från 2023 års fri- och rättighetskommitté.¹⁸

I de flesta övriga länder som omfattas av den jämförelsen påminner grundlagsskyddet om det som finns i Danmark, Finland och Norge. I Storbritannien består dock skyddet främst i att Europa-konventionens reglering av egendomsskyddet gäller som primärrätt.

I den isländska grundlagen anges att den privata äganderätten ska vara okränkbar. Av den närmare regleringen följer att ingen är skyldig att överlåta sin egendom om det inte krävs för att säkerställa ett samhällsintresse, åtgärden är föreskriven i lag och full ersättning utgår. En liknade grundlagsreglering finns i Estland, Nederländerna, Spanien och Tyskland, dock med vissa skillnader bl.a. när det gäller rätten till ersättning. Den estniska grundlagen innehåller även en ut-

¹⁶ Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneske rettigheter i Grunnloven, Dokument 16 (2011–2012), s. 233.

¹⁷ Sinding Aasen, i Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2020, 2021, s. 1228.

¹⁸ Se SOU 2025:2 s. 398–402.

trycklig, men begränsningsbar, rätt för var och en att fritt förfoga över sin egendom.

7.4 Sammanfattning

När det gäller egendomsskyddet kan det konstateras att grundlagarna i Danmark, Finland och Norge anger att full ersättning ska utgå vid tvångsöverföring av egendom men att någon motsvarande rätt inte föreskrivs i fråga om rådhetsinskränkningar.¹⁹

¹⁹ Jfr prop. 2009/10:80 s. 167.

8 Proportionalitetsprincipen

8.1 Kapitlets innehåll

Enligt direktiven får kommittén, utöver att utreda grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar, även ta upp andra frågor som rör egendomsskyddet i regeringsformen. En sådan fråga kan vara om det bör införas ett proportionalitetskrav. Som framgår av kapitel 4 gäller enligt rättspraxis en proportionalitetsprincip för begränsningar i egendomsskyddet, som bl.a. innebär att det måste ske en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet. I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av proportionalitetsprincipens utveckling i svensk rätt. Vidare ges några exempel på bestämmelser i vanlig lag som ger uttryck för proportionalitetskrav.¹

8.2 Kravet på proportionalitet i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

Proportionalitetsprincipen har utvecklats i praxis från Europadomstolen. Domstolen har framhållit att strävan efter en rimlig balans mellan allmänintresset och skyddet för den enskildes grundläggande rättigheter är inneboende i hela Europakonventionen.

När det gäller egendomsskyddet återspeglas proportionalitetsprincipen i strukturen i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen. De särskilda reglerna om förutsättningarna för berövande respektive inskränkningar i användning av egendom ska läsas i ljuset av principen om respekt för enskildas egendom. Det innebär att det för varje åtgärd som prövas mot artikel 1 måste göras en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen. Kravet på rimlig balans är inte uppnått om åtgärden innebär en oskälig börda för den enskilde.

¹ En utförlig genomgång av proportionalitetsprincipen finns i SOU 2010:29 s. 156–181.

Rätten till egendom enligt EU:s rättighetsstadga har samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen. Egendomsskyddet i stadgan ska som minst motsvara det i konventionen. Av stadgan följer ett uttryckligt krav på att begränsningar i rätten till egendom inte får medföra ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp som påverkar själva innehållet i rättigheten.

I kapitel 6 behandlas det krav på proportionalitet som följer av Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. För en beskrivning av proportionalitetsprincipens tillämpning i dessa fall hänvisas dit.

8.3 Proportionalitetsprincipen i svensk rätt

8.3.1 Rättsläget före inkorporeringen av Europakonventionen

Som kommer att framgå av följande avsnitt har proportionalitetsprincipen i svensk rätt utvecklats under påverkan av framför allt Europadomstolens tolkning av Europakonventionen. Efter att konventionen inkorporerades i svensk rätt 1995 har principen tillämpats av både Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolen.

Någon form av proportionalitetsprincip var hävdvunnen även dessförinnan. Det är dock mer osäkert vilket närmare innehåll principen då hade. Det har beskrivits som att det i äldre juridisk litteratur råder oreda när det gäller innebörden av proportionalitetsprincipen, men att meningarna är samstämmiga om att avvägningar mellan mål och medel ska göras i samband med att en myndighet utövar makt. Ett ofta åberopat äldre uttalande från litteraturen i fråga om myndigheters maktutövning är att ”man skall icke skjuta sparvar med kanon”.²

² För en genomgång av äldre rätt, se Helmius, Proportionalitetsprincipen, i Offentlighetsprinciper, 5 uppl., 2025, s. 137–152 och Sterzel, Proportionalitetsprincipen, i Författning i utveckling, 2009, s. 135–139. Citatet är hämtat från Sundberg, Allmän förvaltningsrätt, 1955, s. 669. Sterzel anmärker att kanon inte bör användas därför att det inte är ändamålsenligt snarare än därför att det är alltför ingripande (s. 148).

8.3.2 Krav på proportionalitet vid begränsningar av fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen

Absoluta och relativa rättigheter

Regleringen i 2 kap. regeringsformen kan, som anges i kapitel 3, sägas omfatta följande fyra grupper av fri- och rättigheter:

1. de politiska friheterna (1–3 §§),
2. skydd för den enskildes personliga frihet och säkerhet (4–8 §§),
3. grundläggande rättssäkerhetsgarantier (9–11 §§), och
4. andra bestämmelser av skilda slag, där bl.a. egendomsskyddet och näringsfriheten ingår (12–18 §§).

Hur starkt skyddet är skiljer sig mellan olika fri- och rättigheter. En grundläggande åtskillnad görs mellan fri- och rättigheter som inte kan begränsas på annat sätt än genom att regeringsformen ändras (absoluta rättigheter) och sådana som kan begränsas under vissa i regeringsformen angivna förutsättningar (relativa rättigheter).

De relativa rättigheterna brukar delas in i två kategorier: dels sådana fri- och rättigheter som kan begränsas genom lag och under de förutsättningar som anges i 20–24 §§, dels sådana fri- och rättigheter som kan begränsas utan tillämpning av dessa bestämmelser.

Fri- och rättigheter som kan begränsas enligt 20–24 §§

De grundläggande reglerna om begränsningar av fri- och rättighets-skyddet finns i 2 kap. 20 § regeringsformen. I paragrafen anges de fri- och rättigheter som kan begränsas genom lag enligt de förutsättningar som anges i 21–24 §§. De fri- och rättigheter som omfattas är

1. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten (1 § första stycket 1–5),
2. skyddet mot annat kroppsligt ingrepp än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden samt i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 §),

3. rörelsefriheten (8 §), och
4. offentligheten vid domstolsförhandling (11 § andra stycket andra meningen).

Enligt 21 § får dessa fri- och rättigheter begränsas endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Bestämmelsen innehåller alltså en regel om proportionalitet – begränsningen får aldrig gå utöver ”vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den”.

Högsta domstolen har slagit fast att bestämmelsen kan ha betydelse vid tillämpningen av straffstadganden och Högsta förvaltningsdomstolen har hänvisat till den i samband med proportionalitetsbedömningar vid tillämpning av betungande förvaltningsrättsliga regleringar.³ Proportionalitetsprincipen enligt 21 § har alltså betydelse i rättstillämpningen även om bestämmelsen enligt ordalydelsen riktar sig enbart till lagstiftaren.⁴

Andra begränsningsbara fri- och rättigheter

Till den andra kategorin av relativa rättigheter hör sådana fri- och rättigheter som kan begränsas utan tillämpning av kraven i 20–24 §§. Hit hör rätten till stridsåtgärder på arbetsmarknaden (14 §), egendomsskyddet (15 §), upphovsrätten (16 §), näringsfriheten (17 §) och skyddet för forskningens frihet (18 §).

Egendomsskyddet och näringsfriheten

Regleringen av egendomsskyddet och näringsfriheten skiljer sig från de övriga av dessa fri- och rättigheter genom att ange vissa materiella förutsättningar för att begränsningar ska vara tillåtna.

³ Se bl.a. ”Predikan i Borgholm” NJA 2005 s. 805, ”Mangamålet” NJA 2012 s. 400, ”Vapenmålet” NJA 2015 s. 45 samt HFD 2015 ref. 80 och HFD 2016 ref. 44.

⁴ Se Jermsten, Proportionalitetskravet vid begränsningar genom lag av grundlagsstadgade fri- och rättigheter, i Vänbok till Mats Melin, 2018, s. 217–224.

Egendomsskyddet kan enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen få stå tillbaka för angelägna allmänna intressen. Det kan t.ex. vara sådant som försvarsintressen, natur- och miljövårdsintressen samt intressen av bostads- och trafikbyggande. I detta ligger att allmänna intressen ska vägas mot enskilda intressen enligt proportionalitetsprincipen.⁵ I förarbetena till 1994 års grundlagsändringar underströks, när det gäller Europakonventionens förhållande till 2 kap. regeringsformen, att en allmän proportionalitetsprincip hade vunnit hävd i svensk rätt.⁶ Den närmare innebörden av principen har, som tidigare framgått, dock varit föremål för diskussion.

För näringsfriheten gäller en liknande regel. Enligt lagtexten får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag (med undantag för samernas ensamrätt till renskötsel).

Rätten till stridsåtgärder på arbetsmarknaden, upphovsrätten och skyddet för forskningens frihet

Övriga bestämmelser reglerar endast formerna för normgivningen, dvs. hur skyddet ska regleras eller genom vilken typ av föreskrifter det får begränsas.

Skyddet för stridsåtgärder på arbetsmarknaden kan begränsas inte bara genom lag utan också genom kollektivavtal. Författare, konstnärer och fotografer äger rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag. En liknande regel gäller för forskningens frihet, som är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag. Enligt förarbetena innebär detta att det ställs krav på lagform för bestämmelser som avser forskningens frihet, men också att det ska finnas lagstiftning till skydd för denna frihet.⁷ Att bestämmelserna ska meddelas i lag innebär att riksdagen inte kan delegera normgivningskompetensen. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har därför endast möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter.

⁵ Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 5 uppl., 2023, s. 87 och 88 med hänvisning till "Barsebäcksmålet" RÅ 1999 ref. 76, "Förhandsbeskedet i Värmdö" NJA 2016 s. 868, "Parkfastigheten" NJA 2018 s. 753 och "Kalkstensbrytning på Gotland" HFD 2022 ref. 50.

⁶ Prop. 1993/94:117 s. 39 och 40.

⁷ Prop. 2008/10:80 s. 254.

8.3.3 Praxis från Högsta förvaltningsdomstolen

Genom tre domar från Högsta förvaltningsdomstolen (som fram till 2011 hette Regeringsrätten) introducerades proportionalitetsprincipen i rättspraxis 1996, dvs. året efter att Europakonventionen inkorporerats i svensk rätt.

1996 års avgöranden

De tre domarna från Högsta förvaltningsdomstolen rörde

1. om det fanns lagliga förutsättningar för ett beslut om utvidgning av ett naturreservat (RÅ 1996 ref. 40),
2. om det fanns särskilda skäl för dispens från bestämmelser om strandskydd (RÅ 1996 ref. 44), och
3. förbud mot skogsplantering (RÅ 1996 ref. 56).

Samtliga domar anknöt till Europakonventionen och domstolen hänvisade till Europadomstolens rättspraxis, men dessa hänvisningar förefaller inte ha varit nödvändiga för utgången. I RÅ 1996 ref. 40 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen följande (ett uttalande som upprepades i stort sett ordagrant i de andra två domarna).

En grundläggande princip har varit att en inskränkning från det allmänna sida av den enskildes rätt att använda sin egendom förutsätter att det föreligger en rimlig balans eller proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen. Att en proportionalitetsprincip har vunnit hävd i svensk rätt underströks också i den proposition som låg till grund för bl.a. inkorporeringen av Europakonventionen och den samtidigt beslutade preciseringen av egendomsskyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen. Vid tillämpningen av art. 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen har Europadomstolen konsekvent hävdats en sådan proportionalitetsprincip.

Högsta förvaltningsdomstolen formulerade i dessa fall innebörden av den rent svenska proportionalitetsprincipen på ett sätt som helt ansluter till Europadomstolens avgörande *Lithgow mot Förenade kungariket*.⁸ I det avgörandet uttalade Europadomstolen att

⁸ Se Sterzel, Proportionalitetsprincipen, i *Författning i utveckling*, 2009, s. 139 och *Lithgow mot Förenade kungariket*, dom den 8 juli 1986, p. 120.

there must also be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised. This latter requirement was expressed in other terms in the above-mentioned *Sporrong and Lönnroth* judgment by the notion of the "fair balance" that must be struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights.

"Barsebäcksmålet"

Det s.k. Barsebäcksmålet (RÅ 1999 ref. 76) gällde regeringens beslut om upphörande av rätten att driva kärnkraftsreaktorn Barsebäck 1. I målet behandlades bl.a. frågan om beslutet att avveckla en privatägd reaktor skapade ett så klart missförhållande att kravet på rimlig balans inte var uppfyllt. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att beslutet var förenligt med egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen.

Domstolen hänvisade till följande tre aspekter i prövningen av villkoren och resultatet av ett ingrepp.

1. Ändamålsenlighet (lämplighet): Är det aktuella ingreppet ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet?
2. Nödvändighet: Är ingreppet nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller finns det mindre långtgående alternativ?
3. Proportionalitet i strikt mening: Står den fördel som det allmänna vinner genom ingreppet i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde?

Högsta förvaltningsdomstolen anförde att proportionalitetsprincipen har en grundläggande betydelse vid tillämpningen av Europakonventionen och inom EG-rätten samt att principen också vunnit erkännande i svensk nationell rätt. Domstolen pekade på att det finns lagregler som tydligt uttrycker krav på ändamålsenlighet och nödvändighet – däribland den i målet aktuella bestämmelsen i nuvarande 2 kap. 15 första stycket regeringsformen – och det finns allmänt hållna bestämmelser som föreskriver att en avvägning ska göras mellan de allmänna och enskilda intressen som berörs av en åtgärd. Vidare framhölls att de olika proportionalitetskraven, inte minst kravet på proportionalitet i strikt mening, kommit till klart uttryck i rättspraxis (med hänvisning till bl.a. 1996 års avgöranden).

När det gäller att bedöma om kravet på proportionalitet i strikt mening är uppfyllt måste, enligt domstolen, beaktas 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 sådana där det råder ett klart missförhållande mellan det allmänna intresset av ingripandet och den belastning som ingripandet innebär för den enskilde.

Vid prövningen i målet konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att den omständigheten att det fanns en rätt till ersättning inverkade på proportionalitetsbedömningen. Storleken på ersättningen skulle dock fastställas i en efterföljande ersättningsprocess, varför det inte inom ramen för skälighetsavvägningen gick att fullt ut ta hänsyn till ersättningsvillkoren. När det gäller detta 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 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 upphäva beslutet på grund av dettas oförenlighet med proportionalitetsprincipen. Domstolen fann att utredningen inte gav grund för ett sådant konstaterande.

Andra avgöranden

Proportionalitetsprincipen har, utöver de ovan berörda rättsfallen, aktualiserats i ett stort antal avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen. Avgörandena rör flera olika rättsområden. Mot bakgrund av kommitténs uppdrag kan bl.a. nämnas frågor som rör förutsättningarna för bygglov och inskränkningar i markanvändningen kopplat till naturvård.⁹

⁹ Se bl.a. SOU 2010:29 s. 176–181 och de i not 3 och 5 hänvisade avgörandena samt Bull, Rättighetsskyddet i Högsta förvaltningsdomstolen, i SvJT 2017 s. 217–221.

8.3.4 Praxis från Högsta domstolen

Proportionalitetsprincipen har i fråga om egendomsskyddet fått betydelse i flera rättsfall från Högsta domstolen. Ett sådant är ”Parkfastigheten”, som gällde förutsättningarna för tvångsvis marköverföring enligt fastighetsbildningslagen (1970:988).¹⁰

”Parkfastigheten”

I ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753 konstaterade Högsta domstolen att det enligt Europadomstolens praxis ska göras en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall, och att denna praxis var etablerad redan vid tiden för 1994 års grundlagsändringar avseende egendomsskyddet. Vidare angavs att denna princip måste ges genomslag i det enskilda fallet. Enligt Högsta domstolen står det numera klart att samma princip följer av 2 kap. 15 § regeringsformen. Domstolen framhöll också att utvecklingen även i andra avseenden har gått i riktningen att grundlagsstadgade fri- och rättigheter ges en konkret inverkan på rättstillämpningen.

Innebörden av det synsätt som har utvecklats i svensk rätt över tid är enligt Högsta domstolen att det måste göras en prövning av proportionaliteten mellan allmänintresset av ett tvångsförfogande och den enskildes egendomsintresse. Det ska finnas en balans mellan mål och medel. Prövningen av proportionaliteten ska göras i tre led:

1. om det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet),
2. om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga mindre ingripande alternativ (nödvändighet) och
3. om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (proportionalitet i strikt mening).¹¹

¹⁰ Se kapitel 4 och avsnitt 8.4.3.

¹¹ Kriterierna motsvarar dem som ställdes upp i ”Barsebäcksmålet”, till vilket Högsta domstolen också hänvisade.

I målet ansågs den aktuella fastighetsregleringen inte uppfylla kraven på proportionalitet, trots att den ersättning som skulle utgå översteg området marknadsvärde och att markägarens intresse av området utifrån mer praktiska överväganden inte kunde sägas vara väldigt starkt; det låg främst i det starka intresse som alltid föreligger av att inte utsättas för tvångsförfoganden avseende egendom. Avgörande var att graden av allmänt intresse, vilket bestod i ökade möjligheter till parkering och vändning på den intilliggande fastigheten, bedömdes vara mycket låg.

”Tjäderspelet i Malsättra”

Högsta domstolen har även i senare avgöranden hänvisat till den rättsutveckling som skett när det gäller tillämpningen av proportionalitetsprincipen.

I ”Tjäderspelet i Malsättra” NJA 2023 s. 291 uttalade Högsta domstolen, med avseende på fall då den lagstiftning som möjliggör sådana rådighetsinskränkningar som faller in under 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen inte ger någon ledning i ersättningsfrågan, att det ligger nära till hands att en proportionalitetsbedömning får göras i det enskilda fallet, med beaktande av att ersättning normalt inte utgår vid ingripanden som grundas på miljöskyddsskäl.¹²

Även utan stöd i lag kan staten därför, under speciella omständigheter, åläggas att betala ersättning för skada till följd av en rådighetsinskränkning som har tillkommit genom en författning eller ett beslut som har motiverats av säkerhetsskäl eller av intresset av att skydda miljön eller människors liv eller hälsa. Det förutsätter dock – liksom vid sådana inskränkningar som omfattas av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen – att inskränkningen har avsevärt försvårat pågående markanvändning. Det förutsätter dessutom att inskränkningen i det enskilda fallet är så särskilt betungande för den enskilde att det inte framstår som rimligt att han eller hon ensam får bära konsekvenserna av inskränkningen. Så kan exempelvis vara fallet om inskränkningen medför mycket stora kostnader eller intäktsförluster för den enskilde. Vid den prövningen är det en naturlig utgångspunkt att någon ersättningssskyldighet inte aktualiseras i en situation som faller utanför 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen, om lagstiftaren i ett tidi-

¹² Jfr ”Gränsälvsfiskarnas förlust” NJA 2014 s. 332.

gare lagstiftningsärendet har ansett att markägaren i just en sådan situation inte bör ha rätt till ersättning.¹³

8.4 Exempel på proportionalitetskrav i vanlig lag

8.4.1 Allmänt

Bestämmelser som innebär krav på en rimlig balans eller proportionalitet mellan fördelarna för det allmänna och de nackdelar som en viss åtgärd innebär för den enskilde finns i lagstiftning på flera områden.

Det proportionalitetskrav som framgår av Högsta förvaltningsdomstolens praxis har kodifierats i förvaltningslagen (2017:900). Sedan länge gäller proportionalitetsprincipen även som grundsats för polisens verksamhet och principen har lagfästs i 8 § polislagen. Av den bestämmelsen följer att om tvång måste tillgripas, så ska detta ske endast i den form och utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Enligt rättegångsbalken ska proportionalitetsprincipen beaktas vid häktning liksom vid användningen av andra straffprocessuella tvångsmedel. Om de tvångsmedel som kan komma i fråga inte står i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärderna bör man avstå från att använda dem. Liknande bestämmelser finns också i annan lagstiftning på områdena för brottsbekämpning och brottsförebyggande åtgärder liksom på bl.a. miljöområdet, skatteområdet och i fråga om kameraövervakning. Proportionalitetsprincipen kommer även till uttryck inom utlänningsrätten och i lagar som reglerar tvångsansvändning på socialrättens område.¹⁴

I det följande ges några exempel på regler om proportionalitet som finns i lagstiftning av särskilt intresse för kommitténs uppdrag.¹⁵

8.4.2 Expropriationslagen

I 2 kap. 12 § expropriationslagen (1972:719) anges vissa allmänna förutsättningar för att tillstånd till expropriation ska få ges. I första stycket anges att expropriationstillstånd inte ska meddelas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av

¹³ Avgörandet behandlas i kapitel 4 och 10.

¹⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 61 och 62.

¹⁵ Se kapitel 10 för en beskrivning av bestämmelser om ersättning i vissa fall på dessa områden.

expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den.

Enligt bestämmelsen ska en intresseavvägning göras som en del i tillståndsprövningen. Tillstånd ska inte meddelas om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den. Det är alltså i princip inte tillräckligt för att få en rätt till expropriation att de olika rekvisiten i de lagrum som preciserar expropriationsändamålen är uppfyllda. I allmänhet krävs också att sökandens behov av marken har en viss styrka samt att de motstående intressen som skulle komma att åsidosättas inte är alltför starka. Vidare måste det finnas garantier för att sökanden kan svara för att den exproprierade egendomen används för avsett ändamål.¹⁶

Bestämmelsen, som går ut på att hindra onödiga expropriationer, utgör ett skydd mot godtycke.¹⁷ Den innebär bl.a. att det normalt bör undersökas om det i stället för expropriation går att nå frivilliga överenskommelser. Vidare bör det minst ingripande alternativet väljas. När det gäller intresseavvägningen framhålls i förarbetena att hänsyn bör tas inte bara till ekonomiska utan också till ideella värden, t.ex. intresset för dem som bor inom expropriationsområdet att få behålla sina hem.¹⁸

8.4.3 Plan- och bygglagen

I 2 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900) anges att det vid prövningen av frågor enligt lagen ska tas hänsyn till både allmänna och enskilda intressen. Motsvarande paragraf i 1987 års plan- och bygglag innehöll en formulering som angav att detta gällde ”om inte annat är särskilt föreskrivet”. Enligt förarbetena togs denna bisats bort i den nya plan- och bygglagen, vilken antogs 2010, för att det inte ska råda något tvivel om att den proportionalitetsprincip som följer av Europakonventionen ska gälla.¹⁹ Avsikten är att en proportionalitetsbedömning ska ingå som ett moment i den prövning som ska göras enligt bestämmelsen. I 2010 års plan- och bygglag finns även mer

¹⁶ Se Dahlsjö m.fl., Expropriationslagen (7 juli 2022, JUNO), kommentaren till 2 kap. 12 §.

¹⁷ Bengtsson, Speciell fastighetsrätt, 13 uppl., 2022, s. 135.

¹⁸ Se prop. 1972:209 s. 219, där hänvisning även görs till tidigare motivuttalanden om att det, vid expropriation av tätbebyggd mark, är naturligt att kommunerna i görligaste mån undviker att ta i anspråk mark som är bebyggd med egnahemsfastigheter (prop. 1971:122 s. 159).

¹⁹ Prop. 2009/10:170 s. 160 och 413.

specifika avvägningsbestämmelser som gäller i vissa särskilda frågor. Den generella bestämmelsen i 2 kap. 1 § ska tillämpas vid sidan av dessa.

När det gäller avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen får proportionalitetsprincipen ofta stor betydelse. Högsta domstolen har i avgörandet ”Förhandsbeskedet i Värmdö” NJA 2016 s. 868, med hänvisning till ovan angivna förarbetsuttalanden, uttalat att principen utgör ett centralt moment i den avvägning mellan allmänna och enskilda intressen som ska göras enligt 2 kap. 1 § och att de krav som Europakonventionen ställer i fråga om proportionalitet utgör en integrerad del av prövningen. Kravet på skydd för enskilda intressen kan ställas högre men inte lägre än vad som följer av konventionen. Vidare uttalade Högsta domstolen att det står klart att den avvägning som ska göras enligt 2 kap. 1 § innefattar en proportionalitetsprövning som kan innebära att en ansökan om förhandsbesked ska bifallas, trots att kommunen enligt andra bestämmelser i plan- och bygglagen har haft grund för att avslå ansökningen.

8.4.4 Fastighetsbildningslagen

Enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) kan, under vissa förutsättningar, mark tvångsvis överföras från en fastighet till en annan vid en fastighetsreglering.

För dessa fall uppställs i 5 kap. olika villkor till skydd för enskilda intressen. Bland annat ska det mindre ingripande alternativet väljas, om syftet med regleringen kan uppnås på olika sätt. Det finns dock inte i fastighetsbildningslagen någon bestämmelse som, i likhet med t.ex. 2 kap. 12 § expropriationslagen, anger att det ska göras en allmän intresseavvägning.

I ett avgörande från 1996 prövade Högsta domstolen om den förstärkning av egendomsskyddet som skedde genom 1994 års grundlagsändringar påverkade tillämpningen av fastighetsbildningslagen (NJA 1996 s. 110). Högsta domstolens fann, bl.a. eftersom lagen innehåller ett regelsystem som i olika hänseenden avväger allmänna och enskilda intressen mot varandra, att grundlagsändringen inte påverkade bestämmelser om tvångsförfoganden i nu aktuella fall i en mer restriktiv riktning än vad som förut gällt.

I det tidigare nämnda avgörandet ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753 var frågan om den prövning som ska göras enligt fastighetsbildningslagen uppfyller det krav på en proportionalitetsbedömning som följer av egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen. Som angetts uttalade Högsta domstolen att det synsätt som har utvecklats i svensk rätt över tid innebär att egendomsskyddet kräver en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet.

Mot bakgrund av rättsutvecklingen fann Högsta domstolen att den slutsats som drogs i NJA 1996 s. 110 om tillämpningen av fastighetsbildningslagen fick anses överspelad. I stället bedömde domstolen att lagens bestämmelser om tvångsvis marköverföring genom fastighetsreglering inte fullt ut tillgodoser kravet på att en proportionalitetsbedömning ska kunna ske i det enskilda fallet. Det gäller särskilt vad som utgör proportionalitet i strikt mening. Eftersom det inte var möjligt att tolka in en sådan prövning i fastighetsbildningslagens bestämmelser fick kravet på en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall tillgodoses genom en från lagen fristående proportionalitetsavvägning mellan allmänna och enskilda intressen.²⁰

8.4.5 Miljöbalken

De allmänna hänsynsreglerna

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken innehåller grundläggande krav som ska tillämpas vid i stort sett alla prövningar av frågor enligt miljöbalken. Av hänsynsreglerna följer sammanfattningsvis krav på behövlig kunskap hos utövaren, förebyggande skyddsåtgärder och försiktighetsmått, undvikande av farliga produkter samt hushållning med råvaror och energi. Vidare följer av 2 kap. miljöbalken bl.a. krav på utövaren att visa hänsyn vid val av plats för verksamheten och ett ansvar för avhjälpande av uppkomna miljöskador.

Kraven på hänsyn när det gäller försiktighetsmått och övriga hänsynsbestämmelser gäller inte i den utsträckning det kan anses orimligt att uppfylla dem. Detta följer av den s.k. skälighetsregeln i 2 kap. 7 §. I första stycket anges bl.a. att vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en

²⁰ ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753 p. 22–25.

totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.

I förarbetena anges att kraven ska vara miljömässigt motiverade utan att vara ekonomiskt orimliga. Vidare anges att de krav som ställs inte får vara orimliga med avseende på den olägenhet och det intrång i den personliga valfriheten som de föranleder.²¹ Bestämmelsen får numera ses i ljuset av den proportionalitetsprincip som har utvecklats mot bakgrund av egendomsskyddet i regeringsformen och Europa-konventionen, vilken har redogjorts för i tidigare avsnitt.

Vid bedömningen av rimligheten ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Utfallet av den avvägningen är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Mycket betydande ekonomiska omständigheter på markägarsidan kan medföra att ett i och för sig angeläget miljöintresse får vika. Motsatt gäller att ett mycket starkt miljöintresse kan medföra att markägaren får finna sig i betydande inskränkningar i sin markanvändning. Det senare gäller även om inskränkningarna innebär ett avsevärt försvårande av den pågående markanvändningen.²²

Skydd av områden

I 7 kap. miljöbalken finns bestämmelser om olika områdesskydd, såsom nationalparker, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområde och strandskyddsområde.

Enligt 7 kap. 25 § ska vid prövning av frågor om skydd av områden hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse i 7 kap. får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Paragrafen ger uttryck för proportionalitetsprincipen. Regleringen ska, mot bakgrund av att denna princip gäller generellt, ses som ett förtydligande för de situationer som regleras i 7 kap.²³

Enligt förarbetena till bestämmelsen i 25 § bör proportionalitetsprincipen såvitt gäller områdesskyddet innebära att en inskränkning från det allmännas sida av enskilds rätt att använda sin egendom förut-

²¹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 207.

²² "Tjäderspelet i Malsättra" NJA 2023 s. 291 p. 11.

²³ Se Michanek och Zetterberg, Den svenska miljörätten, 6 uppl., 2025, s. 233.

sätter att det föreligger en rimlig balans eller proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen. En myndighets ingripande mot enskild får alltså inte gå utöver vad som är erforderligt för ändamålets vinnande.²⁴

Vilken betydelse som ska tillmätas förekomsten av ersättning framgår inte av bestämmelsen. Frågan berörs dock i författningskommentaren. Där anges, i anslutning till att Europadomstolens synsätt behandlas, att det ibland kan fordras att en tyngande inskränkning balanseras genom en ersättningsrätt för den enskilde och att ersättningsbestämmelser av sådant slag finns i 31 kap. miljöbalken.²⁵

I enlighet med Högsta förvaltningsdomstolens praxis bör proportionalitetsprincipen i fråga om områdesskydd alltså innebära att en rådhetsinskränkning förutsätter en rimlig balans mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen. Av betydelse vid avvägningen är hur starka miljöintressen som står på spel, vilket ska ställas mot både enskilda ekonomiska och ideella intressen. Från ekonomisk synpunkt spelar det en stor roll om markägaren kan räkna med ersättning för ingreppet.²⁶

I 26 § finns en kompletterande regel som tar sikte på den avvägning av motstående intressen som ska ske vid dispensprövning. Enligt den paragrafen får dispens från förbud eller andra föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 kap. kapitel ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte. Dispensen innebär i realiteten att undantag medges till förmån för ett enskilt intresse i ett fall där det allmänna intresset generellt bedöms väga tyngre. För dispens från strandskydd fordras t.ex. att ”särskilda skäl” föreligger.²⁷

Proportionalitetsprincipen har, som redan framgått, bl.a. aktualiserats i avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen som gällt dispens från strandskyddet. Principen har i det sammanhanget även behandlats av Högsta domstolen. I avgörandet ”Båthuset i Stuverum” NJA 2020 s. 1129 var frågan hur 7 kap. 25 och 26 §§ miljöbalken förhåller sig till bestämmelserna i 7 kap. 18 a–18 d §§ om vad som kan beaktas som särskilda skäl för dispens från strandskyddet.

Enligt Högsta domstolen får den proportionalitetsprincip som uttrycks i 25 § ses som en slutlig kontroll av att en nekad dispens inte är orimlig med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet;

²⁴ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 321.

²⁵ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 97.

²⁶ Bengtsson m.fl., Miljöbalken (16 juni 2026, JUNO), kommentar till 7 kap. 25 §.

²⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 98.

däremot kan den inte uppfattas som en mer generell utvidgning av möjligheterna till dispens. För att fylla sin funktion måste prövningen enligt 25 § avse samtliga omständigheter i det enskilda fallet och den kan inte begränsas bara till de omständigheter som räknas upp i de sex punkterna i 18 c § första stycket eller de som avses i 18 d §. Domstolen framhöll, med hänvisning till ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753, att en sådan bredare tillämpning av proportionalitetsprincipen ligger i linje med rättsutvecklingen. Samtidigt ansåg domstolen att utrymmet för att ge dispens för en åtgärd som inte ryms inom 18 c § eller 18 d § är mycket litet.²⁸

8.4.6 Förvaltningslagen

En nyhet i 2017 års förvaltningslag var regleringen av grundläggande krav på legalitet, objektivitet och proportionalitet i myndigheternas verksamhet. Bestämmelserna finns i 5 § som har följande lydelse.

En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk.

Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Kravet på proportionalitet framgår av tredje stycket, som anger under vilka förutsättningar som en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse. Bestämmelsen ger uttryck för den allmänna proportionalitetsprincip som har utvecklats genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis.

Kravet på rimlighet innebär att det inte får föreligga ett klart missförhållande mellan det allmänna intresset av ett visst ingripande och den belastning som detta medför för den enskilde. Innan myndigheten väger olika intressen mot varandra, måste den ha tagit ställning till om åtgärden uppfyller principens krav på lämplighet och nödvändighet. Det krävs alltså att myndigheten först prövar om den tilltänkta åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Myndigheten måste också konstatera att åtgärden är det minst ingripande av de alternativ som finns för att uppnå samma resultat. Bestämmelsen avser inte att

²⁸ ”Båthuset i Stuverum” NJA 2020 s. 1129 p. 23.

hindra myndigheterna från att vidta åtgärder utan avser att säkerställa att de åtgärder som vidtas är proportionella.²⁹

I förarbetena till förvaltningslagen framhålls, utöver att proportionalitetsprincipen följer av både Europakonventionen och EU-rätten, att principen också kommer till uttryck i bl.a. 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen, som knyter an till artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen. Det anges även att kravet på proportionalitet finns i andra föreskrifter i 2 kap. regeringsformen i fråga om den bedömning som ska göras när relativa rättigheter begränsas genom lag eller annan författning, t.ex. i 20–23 §§. Vidare hänvisas till den proportionalitetsprincip som har utvecklats i praxis från Högsta förvaltningsdomstolen. Det anges att utvecklingen av denna princip sedan 1995 är direkt kopplad till EU-rätten och Europakonventionen men att principen fått ett vidare tillämpningsområde. Principen har aktualiserats såväl i samband med beslut om olika former av ingripanden, t.ex. förelägganden eller förbud, som i dispens-sammanhang och andra situationer där inslaget av maktanvändning från det allmännas sida är mindre påtagligt. Det framhålls att praxis främst avser frågor om markanvändning, men tillämpningsområdet tar sikte på samtliga förvaltningsområden.³⁰

Enligt regeringens bedömning i propositionen har en kodifiering i förvaltningslagen av den i praxis erkända proportionalitetsprincipen flera fördelar. För förvaltningsmyndigheterna blir det tydligare att inga åtgärder i det allmännas intresse får vidtas utan att motstående enskilda intressen samtidigt beaktas. Ett allmänt krav på att en proportionalitetsbedömning ska göras redan i första instans ger också bättre förutsättningar för att ärendehandläggningen ska bli mer omsorgsfull och att besluten i ännu högre grad redan från början ska bli materiellt riktiga. Detta kan i sin tur förväntas leda till att färre beslut överklagas. En bestämmelse i förvaltningslagen ger även den enskilde bättre möjligheter att bevaka sina intressen redan i ursprungsärendet, men också vid ett eventuellt överklagande. Dessutom markeras Sveriges åtaganden enligt EU-rätten och Europakonventionen på ett generellt och tydligt sätt för såväl domstolar och förvaltningsmyndigheter som för enskilda.³¹

²⁹ Prop. 2016/17:180 s. 290.

³⁰ Prop. 2016/17:180 s. 61 och 62.

³¹ Prop. 2016/17:180 s. 62.

8.4.7 Lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

Lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 var en tillfällig lag som gällde under delar av pandemin (10 januari 2021–31 mars 2022). Den gav det allmänna rätt att genom föreskrifter och beslut vidta åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra smittspridning. Som en yttersta åtgärd fick regeringen meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte fick hållas, att platser för fritids- eller kulturverksamhet skulle hållas stängda, att handelsplatser skulle hållas stängda, att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte fick bedrivas och att användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster skulle förbjudas.

De särskilda begränsningar som möjliggjordes genom den tillfälliga lagen ansågs vara nödvändiga för att förhindra spridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Lagstiftningen motiverades således av ett angeläget allmänt intresse. Detta intresse bedömdes väga så tungt att det vid en intresseavvägning gick före verksamhetsutövarns rätt till näringsfrihet och rätt till skydd för sin egendom. Det bedömdes inte finnas någon alternativ reglering som skulle vara mindre ingripande och samtidigt ge tillräckliga möjligheter att förhindra smittspridning i samband med de verksamheter som omfattades av lagen.³²

Som allmän förutsättning för de särskilda begränsningarna krävdes att föreskrifterna skulle vara nödvändiga för att förhindra sjukdomsspridningen. Vidare angavs att föreskrifterna och besluten inte fick vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa (6 § andra stycket).

De åtgärder för att förhindra smittspridning som vidtogs med stöd av lagen skulle alltså vara proportionerliga. Kravet på proportionalitet innebar att det skulle göras en avvägning mellan vad som kunde uppnås genom åtgärden i fråga om minskad smittspridning och de negativa konsekvenser som åtgärden kunde förväntas få. Tänkbara exempel på positiva effekter var minskad sjuklighet och dödlighet i sjukdomen covid-19 samt minskad belastning på sjukvården. Tänkbara exempel på negativa effekter som skulle beaktas var försämrad folkhälsa i andra avseenden än sjukdom i covid-19, inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter som mötesfrihet, demon-

³² Prop. 2020/21:79 s. 84 och bet. 2020/21:SoU23 s. 17.

strationsfrihet, näringsfrihet och egendomsskydd, samt negativa ekonomiska konsekvenser för privatpersoner och företag.³³

I förarbetena angavs att vad som är en proportionerlig åtgärd bl.a. berodde på hur omfattande smittspridningen var vid den aktuella tidpunkten eller kunde förväntas bli inom en nära framtid. Om det förekom eller fanns en överhängande risk för en omfattande smittspridning, kunde det vara motiverat med mer långgående åtgärder. Kravet på proportionalitet innebar också att en föreskrift eller ett beslut om en särskild begränsning inte fick gälla under längre tid eller inom ett större område än vad som kunde motiveras i förhållande till syftet att förhindra smittspridning.³⁴

8.5 Proportionalitetsprincipens betydelse för frågan om ersättning vid rådighetsinskränkningar

Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar, vilken tillsattes efter 2010 års ändring i regeringsformens regler om egendomsskydd, hade i uppdrag att se över den lagstiftning som möjliggör rådighetsinskränkningar av hälso-, miljöskydds- eller säkerhetsskal. Utredningen konstaterade att det finns vissa grundläggande principer som får antas gälla generellt i fråga om rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar. När det gäller proportionalitetsprincipen angav utredningen bl.a. att den har en central roll vid prövningen mot Europakonventionens egendomsskydd samt att principen även spelar en betydande roll i svensk rätt vid lagstiftning och domstolsprövning i ärenden om rådighetsinskränkningar.

Proportionalitetsprincipens innebörd sammanfattades så 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, dvs. i enlighet med vad följer av ovan angiven praxis från Europadomstolen, Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolen. Vidare beskrevs de tre frågor som framgår av ”Barsebäcksmålet” och ”Parkfastigheten”.

Därefter konstaterade utredningen, med hänvisningen till både svensk praxis och avgöranden från Europadomstolen, bl.a. att varje liten övervikt till det allmännas fördel inte kan sägas uppfylla kravet

³³ Prop. 2020/21:79 s. 95.

³⁴ Prop. 2020/21:79 s. 95.

på att det allmänna intresset ska vara angeläget samt att rätten till ersättning är en väsentlig del i proportionalitetsbedömningen.

Utredningen undersökte även vissa typsituationer där en strikt tillämpning av gällande principer för ersättning skulle kunna leda till orimliga resultat. Enligt utredningen måste frågan om det är rimligt att en åtgärd vidtas utan att ersättning lämnas 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, 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.³⁵

8.6 Sammanfattning

Proportionalitetsprincipen har i svensk rätt utvecklats under påverkan av framför allt Europadomstolens tolkning av Europakonventionen. Efter att konventionen inkorporerades i svensk rätt 1995 har principen återopats av både Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolen. Men någon form av proportionalitetsprincip var hävdvunnen även dessförinnan. Det är dock mer osäkert vilket närmare innehåll principen då hade.

För de grundläggande fri- och rättigheter som omfattas av 2 kap. 20 § regeringsformen gäller, enligt 21 §, ett krav på proportionalitet; begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Högsta domstolen har slagit fast att bestämmelsen kan ha betydelse vid tillämpningen av straffstadganden och Högsta förvaltningsdomstolen har hänvisat till den i samband med proportionalitetsbedömningar vid tillämpning av betungande förvaltningsrättsliga regleringar.

Något motsvarande krav följer inte uttryckligen av grundlagsregeln om egendomsskydd i 2 kap. 15 § regeringsformen. Inte heller skyddet för näringsfriheten innehåller någon sådan regel. Enligt rättspraxis följer dock en proportionalitetsprincip vid begränsningar i egendomsskyddet, som bl.a. innebär att det måste göras en pröv-

³⁵ SOU 2013:59 s. 113 och 114.

ning av proportionaliteten mellan allmänintresset av ett tvångsförfogande och den enskildes egendomsintresse. Det innefattar en prövning av ingreppets ändamålsenlighet, nödvändighet och proportionalitet i strikt mening.

Bestämmelser som innebär krav på en rimlig balans eller proportionalitet mellan fördelarna för det allmänna och de nackdelar som en viss åtgärd innebär för den enskilde finns i lagstiftning på flera områden. Sådana bestämmelser finns t.ex. i expropriationslagen, plan- och bygglagen och miljöbalken.

Av rättspraxis följer att, om en bestämmelse i vanlig lag inte fullt ut tillgodoser kravet på att en proportionalitetsbedömning ska kunna ske i det enskilda fallet, kan en fristående proportionalitetsavvägning behöva göras mellan allmänna och enskilda intressen.

9 Reglerna om statligt stöd

9.1 Kapitlets innehåll

I kommitténs direktiv framhålls att frågan om huruvida staten ska ersätta en enskild som drabbas av en rådhetsinskränkning påverkas av EU-rättens bestämmelser om statligt stöd. Regeringsformens reglering av ersättningsrätten måste vara förenlig med dessa regler. I detta kapitel behandlas reglerna om statligt stöd.

9.2 Statligt stöd i unionsrätten

Bestämmelser om statligt stöd finns i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget. Den centrala bestämmelsen finns i artikel 107.1, som 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 snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

De övriga två punkterna i artikel 107 behandlar tillåtna respektive möjliga undantag från förbudet mot statliga stöd. I artiklarna 108 och 109 behandlas kommissionens granskning samt rådets möjlighet att anta förordningar för tillämpningen och fastställa vissa villkor.

9.2.1 Bestämmelsernas syfte

Bestämmelserna om statligt stöd har till syfte att förhindra att konkurrensen förvanskas genom att medlemsstaterna ekonomiskt gynnar vissa företag eller viss produktion. Tanken är att statligt stöd inte

får ge särskilda företag obefogade fördelar som sätter marknadskrafterna ur spel. Statligt stöd får i synnerhet inte bygga upp hinder för tillträde till marknaden. Om konkurrensen på detta sätt snedvrids finns en risk att konsumenter får finna sig i högre priser, att det blir lägre kvalitet på varorna och även mindre innovation.¹

Statsstödsreglerna tar endast sikte på statliga åtgärder som gynnar företag, dvs. aktörer som ägnar sig åt ekonomisk eller kommersiell verksamhet.²

9.2.2 Förbudet mot statligt stöd

För att en åtgärd ska anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget krävs

1. att det är fråga om en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel,
2. att denna åtgärd ska kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna,
3. att åtgärden ska ge mottagaren en selektiv fördel och
4. att åtgärden ska snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen.

Samtliga dessa villkor måste vara uppfyllda för att det ska vara fråga om statligt stöd. Kommissionen har i ett tillkännagivande om begreppet statligt stöd utvecklat vad villkoren innebär.³

Av kommissionens tillkännagivande framgår bl.a. följande.

En statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med statliga medel

Det är endast fördelar som beviljas direkt eller indirekt genom statliga medel som kan utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.⁴

Även offentliga företags medel utgör statliga medel, eftersom staten kan styra användningen. Vidare kan i vissa fall även en åtgärd som be-

¹ Bergström och Hettne, Introduktion till EU-rätten, 2015 (JUNO), s. 222.

² Se Indén och Lundberg, Expropriationsersättning och EU:s statsstödsregler, i Förvaltningsrättslig tidskrift 2011, s. 127.

³ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01).

⁴ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd, p. 47.

viljar en fördel som inte finansieras direkt av staten, utan av ett offentligt eller privat organ som bildats eller utsetts av staten för att administrera stödet, innebära att åtgärden ska anses finansieras genom statliga medel.⁵

Överföringen av statliga medel kan ske på många olika sätt, t.ex. i form av direkta bidrag, lån, garantier, direkta kapitalinvesteringar i företag och naturaförmåner. Även bortfall av skatter och sociala avgifter på grund av befrielser från eller nedsättningar av skatt eller sociala avgifter beviljade av medlemsstaten, eller undantag från skyldigheten att betala böter eller andra straffavgifter, uppfyller kravet på statliga medel.⁶

Åtgärden ska ge mottagaren en selektiv fördel

För att en åtgärd ska innebära statligt stöd krävs även att den gynnar vissa företag eller viss produktion. Åtgärden ska innebära en ekonomisk fördel för mottagaren och vara selektiv. Med fördel avses varje ekonomisk förmån som ett företag inte skulle ha fått under normala marknadsförhållanden, dvs. utan statligt ingripande.⁷

Det är endast åtgärdens effekt på företaget som är relevant, och inte orsaken till eller syftet med det statliga ingripandet. Det är fråga om en fördel när ett företags ekonomiska situation förbättras till följd av ett statligt ingripande på villkor som avviker från normala marknadsvillkor. För att bedöma detta bör företagets ekonomiska situation efter åtgärden jämföras med dess ekonomiska situation om åtgärden inte hade vidtagits. Eftersom det endast är effekten av åtgärden på företaget som har betydelse är det irrelevant huruvida fördelen är obligatorisk för företaget på så sätt att den inte kunde undvika eller vägra den.⁸

Kostnader som uppstår till följd av lagstadgade skyldigheter som ålagts av staten kan i princip anses hänföra sig till de kostnader som är förbundna med den ekonomiska verksamheten, vilket innebär att eventuell ersättning för dessa kostnader anses ge företaget en fördel. Detta innebär att förekomsten av en fördel i princip inte utesluts av

⁵ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd, p. 48–50.

⁶ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd, p. 51.

⁷ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd, p. 66.

⁸ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd, p. 67.

det faktum att förmånen inte går utöver ersättningen för en kostnad som härrör från åläggandet av en lagstadgad skyldighet.⁹

Förekomsten av en fördel är utesluten om det är fråga om återbetalning av olagligt påförda skatter, en skyldighet för de nationella myndigheterna att ersätta skada som de har orsakat vissa företag eller utbetalning av ersättning för en expropriation.¹⁰

Påverkan på handeln och snedvridning av konkurrensen

Offentligt stöd till företag utgör statligt stöd endast om det snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, och endast i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Även om det är fråga om två skilda kriterier har dessa i praktiken ofta behandlats tillsammans vid bedömningen av statligt stöd, eftersom de i regel anses vara oskiljaktigt förbundna med varandra.¹¹

Offentligt stöd till företag utgör statligt stöd endast i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. I det avseendet är det inte nödvändigt att fastställa att stödet faktiskt påverkar handeln mellan medlemsstaterna, utan endast att stödet kan påverka sådan handel. EU-domstolen har särskilt slagit fast att om ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom unionen, ska denna handel anses påverkas av detta stöd.¹²

Offentligt stöd kan anses vara sådant att det kan påverka handeln mellan medlemsstaterna även om mottagaren inte direkt bedriver handel över gränserna. Stödet kan till exempel göra det svårare för aktörer i andra medlemsstater att komma in på marknaden genom att upprätthålla eller öka det lokala utbudet.¹³

Ett stöd som ges av staten anses snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen om det finns en risk för att det förbättrar mottagarens konkurrensposition i förhållande till andra företag med vilka det konkurrerar. I praktiken konstateras en snedvridning generellt föreligga så snart som staten beviljar en ekonomisk fördel till ett företag inom

⁹ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd, p. 69.

¹⁰ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd, p. 71.

¹¹ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd, p. 185 och 186.

¹² Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd, p. 190.

¹³ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd, p. 191.

en avreglerad sektor där det förekommer eller skulle kunna förekomma konkurrens. Ett stöd som ges av staten ska alltså anses snedvrída eller hota att snedvrída konkurrensen om det finns en risk för att det förbättrar mottagarens konkurrensposition i förhållande till konkurrerande företag. Det räcker att stödet gör det möjligt för det mottagande företaget att behålla en starkare konkurrensposition än det skulle ha haft om stödet inte hade getts.¹⁴

9.2.3 Undantagen från förbudet mot statligt stöd

Från förbudet mot statligt stöd finns vissa direkt i fördraget angivna undantag (artikel 107.2). Därutöver har kommissionen möjlighet att besluta om undantag för vissa stödåtgärder (artikel 107.3).

Medlemsstaterna ska enligt artikel 108.3 anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. En åtgärd får inte genomföras förrän den har godkänts av kommissionen (genomförandeförbudet). Av artikel 109 framgår att rådet får anta förordningar för att fastställa kategorier av stöd som ska vara undantagna från anmälnings-skyldigheten i artikel 108.3.

Enligt lagen (2013:388) om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler finns det en skyldighet att återkräva statligt stöd som lämnats i strid med genomförandeförbudet från stödmottagaren jämte ränta, så att konkurrensförhållandet återställs.

Tillåtna undantag

I artikel 107.2 anges att stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser samt stöd som ges till näringslivet i vissa områden i Tyskland är förenligt med den inre marknaden. Av EU-domstolens praxis framgår att undantagen i artikel 107.2 ska ges en snäv innebörd och tolkas restriktivt.¹⁵

Ett exempel på en sådan exceptionell händelse som omfattades av artikeln var spridningen av sjukdomen covid-19. Under pandemin kunde därför stöd ges för att avhjälpa skador som orsakats av sprid-

¹⁴ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd, p. 187 och 189. Jfr NJA 2023 s. 291 p. 46 och 47.

¹⁵ Carlquist, Statligt stöd till näringslivet, 2021 (JUNO), s. 381.

ningen eller som var en direkt följd av åtgärderna för att minska spridningen av viruset.¹⁶

Möjliga undantag

I artikel 107.3 anges ändamål för vilka statligt stöd kan undantas från huvudregeln om förbud efter särskild prövning. Stödåtgärder som omfattas av artikeln är – till skillnad från stödåtgärder enligt artikel 107.2 – inte automatiskt undantagna utan de undantas först efter att kommissionen har funnit att en stödåtgärd är förenlig med den inre marknaden.

Kommissionen har avseende dessa undantag en omfattande rätt till skönsmässig eller diskretionär bedömning. Kommissionens prövning av om ett statligt stöd är förenligt med den inre marknaden innebär att utsikten att uppnå de målsättningar som berättigar ett stöd vägs mot de potentiellt negativa effekterna på konkurrensen och handeln.¹⁷

9.3 Frågan om statsstöd i rättspraxis

9.3.1 EU-domstolen

Satini-S

Av EU-domstolens avgörande i målet *Satini-S* följer att ersättning för kostnader eller förluster som uppstår för att följa lagstadgade skyldigheter som syftar till att skydda miljön, som utgångspunkt, utgör en ekonomisk fördel som det berörda företaget i princip inte kan göra anspråk på under normala marknadsvillkor.¹⁸

Frågorna i målet – som handlade om ersättning för begränsningar i nyttjandet av två fastigheter belägna i ett Natura 2000-område som skyddades enligt fågeldirektivet¹⁹ – var bl.a. om rätten till egendom i artikel 17 i EU:s rättighetsstadga hindrade att den ersättning som betalades var väsentligt lägre än de faktiska förlusterna samt om den begärda ersättningen utgjorde ett statligt stöd. Den andra frågan syf-

¹⁶ Se bl.a. prop. 2019/20:181 s. 22.

¹⁷ Carlquist, Statligt stöd till näringslivet, 2021 (JUNO), s. 384 och 387.

¹⁸ *Satini-S SIA*, mål C-238/20 p. 44, 52 och 53.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

tade i huvudsak till att få klarhet i huruvida ersättning som beviljas av statliga medel, såsom den som var aktuell i målet, ger mottagaren en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, men hänsyn till dess påstådda karaktär av kompensation.

EU-domstolen fann att artikel 17 i stadgan inte utgör hinder för att den ersättning som beviljas en ekonomisk aktör till följd av skyddsåtgärder som tillämpas i ett Natura 2000-område enligt fågeldirektivet är väsentligt lägre än denna aktörs faktiska förluster.²⁰

När det gäller frågan om statsstöd redogjorde EU-domstolen inledningsvis för de olika villkoren i artikel 107.1. Särskilt framhölls att det i artikeln inte görs någon åtskillnad mellan statliga åtgärder med hänsyn till deras orsaker eller syften, utan de definieras i stället med utgångspunkt i vilka verkningar de har.²¹

EU-domstolen konstaterade att frågan huruvida det föreligger en fördel som beviljats genom en statlig åtgärd inte påverkas av att en sådan åtgärd har karaktär av kompensation, eftersom den syftar till att avhjälpa de förluster som en ekonomisk aktör har lidit till följd av en skyldighet som följer av unionsrättsliga bestämmelser eller, såsom var fallet i det nationella målet, till att ersätta en sådan aktör för skador som åsamkats till följd av naturliga händelser inom ramen för företagets normala verksamhet.²²

Vidare uttalade domstolen att kostnader för att iaktta lagstadgade skyldigheter som syftar till att skydda miljön, bl.a. den vilda faunan, och för att täcka ansvaret för de skador som denna kan orsaka ett företag inom vattenbrukssektorn ingår bland de normala driftskostnaderna för ett sådant företag. Beviljandet av ersättning för skada som åsamkats företaget av skyddade djur utgör således en ekonomisk fördel som det berörda företaget i princip inte kan göra anspråk på under normala marknadsvillkor.²³

EU-domstolen prövade därefter om ersättningen kunde undantas från artikel 107.1 med tillämpning av de s.k. Altmarkkriterierna.²⁴

²⁰ Satini-S SIA, mål C-238/20 p. 37. Se vidare kapitel 6.

²¹ Satini-S SIA, mål C-238/20 p. 39.

²² Satini-S SIA, mål C-238/20 p. 43.

²³ Satini-S SIA, mål C-238/20 p. 44.

²⁴ Altmark, mål C-280/00. Av domen följer att en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse inte är att betrakta som statsstöd om fyra kriterier är uppfyllda. I korthet innebär dessa kriterier att det ska vara fråga om 1) klart definierade skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, 2) i förväg fastställda kriterier för beräkningen av ersättningen, 3) en begränsning till vad som krävs för att täcka de kostnader som uppstått vid tillhandahållandet och 4) kostnader som, för det fall företaget inte valts ut genom ett upphandlingsförfarande, fastställs på grundval av de som skulle ha åsamkats ett genomsnittligt och välskött företag.

För det krävs bl.a. att företaget i fråga har ålagts att fullgöra klart definierade skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Enligt EU-domstolen var detta villkor inte uppfyllt, varför en sådan ersättning som var aktuell i målet inte ska undantas från kvalificeringen av statligt stöd.²⁵

Mot den bakgrunden slog EU-domstolen fast att artikel 107.1 ska tolkas så, att ersättning som en medlemsstat beviljar för att täcka förluster som en ekonomisk aktör åsamkas till följd av de skyddsåtgärder som tillämpas i ett Natura 2000-område enligt fågeldirektivet ger en fördel som kan utgöra statligt stöd i den mening som avses i denna bestämmelse, när övriga villkor för en sådan kvalificering är uppfyllda.²⁶ EU-domstolen prövade inte om de övriga villkoren i artikel 107.1 var uppfyllda. Den frågan överlämnades till den nationella domstolen.

Nuova Terni Industrie Chimiche

Vid bedömningen av om en viss ersättning omfattas av förbudet mot statsstöd måste, vilket redan har framgått, rätten till egendom beaktas. Av artikel 17 i EU:s rättighetsstadga följer att egendomsberövanden endast får ske mot rättmätig ersättning för förlusten. Detta tillägg kan även utläsas av Europadomstolens praxis, särskilt med tillämpning av proportionalitetsprincipen (se kapitel 6).

Av Tribunalens dom i målet *Nuova Terni Industrie Chimiche* följer att ersättning som lämnas vid expropriation inte ger det mottagande företaget en fördel som innebär att statsstödsreglerna blir tillämpliga.²⁷ I kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd anges med hänvisning till detta avgörande att förekomsten av en fördel är utesluten om det är fråga om utbetalning av ersättning för en expropriation.²⁸

Piltene meži

EU-domstolen har i målet *Piltene meži* uttalat att för det fall en bestämmelse som antagits i syfte att skydda naturen och miljön – genom en rådighetsinskränkning – leder till en förlust av värdet på den be-

²⁵ Satini-S SIA, mål C-238/20 p. 45–48.

²⁶ Satini-S SIA, mål C-238/20 p. 53.

²⁷ *Nuova Terni Industrie Chimiche SpA*, mål T-64/08, p. 59–63, 140 och 141.

²⁸ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd, p. 71.

rörda marken på så sätt att den liknar en förlust av äganderätten, så skulle ägaren till marken ha rätt till ersättning i enlighet med artikel 17 i stadgan.²⁹ Målet ger stöd för att vissa långtgående rådhetsinskränkningar kan ersättas i dessa fall utan att det kommer i konflikt med statsstödsreglerna. Avgörande torde därmed vara hur en viss rådhetsinskränkning ska bedömas med tillämpning av proportionalitetsprincipen.

9.3.2 Högsta domstolen

”Tjäderspelet i Malsättra”

I ”Tjäderspelet i Malsättra” NJA 2023 s. 291, vilket behandlas bl.a. i kapitel 4 och 10, hade Hargs bruk AB förbjudits att avverka skog på bolaget tillhörig mark med anledning av att det på området fanns en större tjäderspelsplats. Beslutet grundades på en tillämpning av bestämmelserna om fridlysning av fåglar i 4 § artskyddsförordningen (2007:845), vilken genomför artikel 5 i fågeldirektivet. Frågan i målet var i första hand om en markägare i ett sådant fall kan vara berättigad till ersättning från staten. Som tidigare har angetts kom Högsta domstolen till slutsatsen att en ersättningsrätt i detta fall kunde grundas på allmänna principer. Avgörande var att det vid en samlad bedömning inte framstod som rimligt att Hargs bruk ensamt skulle tvingas stå de ekonomiska konsekvenserna av avverkningshindret.

Staten hade i målet gjort gällande att en utbetalning av ersättning till Hargs bruk skulle utgöra otillåtet statligt stöd och att ett förhandsavgörande därför borde inhämtas från EU-domstolen. Efter att ha konstaterat att bolaget hade rätt till ersättning gick Högsta domstolen därför vidare och prövade om förbudet mot statligt stöd i artikel 107.1 i EUF-fördraget var tillämpligt.

När det gäller kravet på konkurrenssnedvridning uttalade Högsta domstolen följande.³⁰

En ersättning av det särskilda slag som är aktuell i målet är avsedd att kompensera mottagaren när en viss statlig reglering får oförutsebara och särskilt betungande följder av ett slag som inte drabbar alla markägare på samma sätt. Den gör det möjligt för företaget att vidmakthålla samma konkurrensposition som det skulle ha haft om dessa effekter inte hade inträtt. En sådan ersättning medför däremot inte att företagets

²⁹ Pīltenes meži SIA, mål C-251/21 p. 92, jfr Pesce m.fl., mål C-78/16 och C-79/16 p. 85 och 86.

³⁰ NJA 2023 s. 291 p. 47.

konkurrensposition blir starkare än vad den hade varit utan den begränsning som regleringen har inneburit. Villkoret rörande konkurrenssnedvridning i artikel 107 är därmed inte uppfyllt.

Högsta domstolens fann alltså att en ersättning av det särskilda slag som var aktuellt i målet – som var avsedd att kompensera mottagaren när en viss statlig reglering får oförutsebara och särskilt betungande följder av ett slag som inte drabbar alla markägare på samma sätt – inte medförde en snedvridning av konkurrensen. En sådan ersättning gör det enligt domstolen endast möjligt för företaget att vidmakthålla samma konkurrenssituation som det skulle ha haft om dessa effekter inte hade inträtt.

Vid denna bedömning saknade det betydelse om de övriga villkoren var uppfyllda. Enligt Högsta domstolen stod det sammantaget klart att artikel 107 inte var tillämplig. Något förhandsavgörande från EU-domstolen behövde därför inte inhämtas.³¹

9.4 Frågan om statsstöd i vissa andra utredningar

I följande avsnitt sammanfattas de överväganden som gjorts i vissa tidigare lagstiftningsärenden när det gäller statsstödsreglernas betydelse för frågan om ersättning vid rådighetsinskränkningar.

9.4.1 Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar

Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar hade bl.a. i uppdrag att analysera den lagstiftning som möjliggör 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 ingick även att föreslå de författningsändringar som är nödvändiga för att åstadkomma en ändamålsenlig reglering av ersättningsfrågan.

Utredningen framhöll att förbudet mot statsstöd kan få betydelse för frågan om ersättning ska ges vid rådighetsinskränkningar. Särskilt diskuterade utredningen villkoret att det allmänna ger en verksamhet en ekonomisk fördel som den inte skulle ha erhållit under normala

³¹ För en kritisk kommentar när det gäller frågan om statsstöd, se Darpo, Artskydd och ersättning i skogsbruket, i JT 2023–24 s. 29–31.

marknadsvillkor. Enligt utredningen kan det inte uteslutas 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.³²

Vidare konstaterade utredningen att det kan vara otillåtet 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. Mot den bakgrunden ansåg utredningen att det inte kan uteslutas att en ersättningsrätt kopplad till t.ex. vidtagande av vissa åtgärder till uppfyllande av en miljökvalitetsnorm skulle strida mot artikel 107.1 i EUF-fördraget.³³

Utredningen lämnade inga författningsförslag. I en bilaga till betänkandet redovisades dock det utkast till generell ersättningsbestämelse som övervägdes av utredningen. Betänkandet har inte lett till lagstiftning.

9.4.2 Ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd av artskyddet

Artskyddsutredningen hade bl.a. i uppdrag att se över artskyddsförordningen med fridlysningsreglerna. Syftet var dels att säkerställa ett effektivt skydd för arterna, dels värna och stärka den privata äganderätten i skogen, t.ex. genom att överväga införandet av en ersättningsrätt.

Utredningen föreslog att det skulle införas nya fridlysningsbestämmelser och en ny ersättningsmodell för rådighetsinskränkningar. Förslaget ger rätt till ersättning om en nekad artskyddsdispens innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten.³⁴

Förslaget till ersättningsmodell är utformat utifrån utredningens slutsats att rådighetsinskränkningar till följd av artskyddsbestämmelserna omfattas av den grundlagsskyddade rätten till ersättning enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Ersättning ska därför utgå som en följd av grundlagsregleringen, i syfte att kompensera för den skada ett ingripande med stöd av fridlysningsreglerna har orsakat på

³² Jfr 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen.

³³ SOU 2013:59 s. 71 och 72.

³⁴ Se SOU 2021:51 s. 1177–1192.

pågående markanvändning.³⁵ Syftet med utbetalningen är alltså att ersätta skada. Eftersom statsstödsreglerna inte hindrar nationella myndigheter från att ersätta skada som de har orsakat vissa företag bedömdes ersättningen kunna godtas utifrån ett statsstödsrättsligt perspektiv.³⁶

När det gäller påslagsregeln i expropriationslagen menade utredningen att det är svårt att bortse från att den ekonomiska situationen förbättras till följd av ingripandet, på ett sätt som avviker från vad som hade skett under normala marknadsvillkor, i och med att ersättningen är 25 procent högre än den ersatta förlusten.³⁷

Artskyddsutredningens förslag till ersättningsmodell är alltså utformat utifrån utredningens slutsats att rådighetsinskränkningar till följd av artskyddsbestämmelserna omfattas av den grundlagsskyddade rätten till ersättning. Efter att utredningen redovisades kom Högsta domstolen till motsatt slutsats i ”Tjäderspelet i Malsättra”.

Mot den bakgrunden tillsattes en utredning inom Regeringskansliet med uppdrag att komplettera de förslag som Artskyddsutredningen har lämnat avseende nationell fridlysning och rätt till ersättning. Utredningen förslag presenterades i januari 2026.³⁸ Förslagen innebär att miljöbalkens regler om ersättning vid ingripanden av det allmänna, som bl.a. gäller vid rådighetsinskränkningar på grund av vissa beslut om områdesskydd, även ska gälla vid rådighetsinskränkningar på grund av beslut om att helt eller delvis neka dispens från artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser.

Flera remissinstanser har påpekat att det saknas en bedömning av förslagets förenlighet med EU:s regler om statsstöd. Bland annat anförs att förslagets förhållande till statsstödsreglerna bör utredas vidare och att förslaget måste anmälas till kommissionen för bedömning av om tillägget utgör ett otillåtet statsstöd.

I propositionen hänvisar regeringen till Högsta domstolens bedömning i ”Tjäderspelet i Malsättra”, där artikel 107 i EUF-fördraget om otillåtet statsstöd inte var tillämplig i fråga om den ersättning för rådighetsinskränkningar till följd av artskyddet som var aktuell i målet.

³⁵ Enligt utredningen handlar det i dessa fall om beslut som i praktiken motsvarar ett områdesskydd i den mån beslutet inskränker förfoganderätten på ett sätt som innebär ett avsevärt försämrande av pågående markanvändning, se SOU 2021:51 s. 734 och 735.

³⁶ Slutsatsen förutsätter man anlägger utredningens utgångspunkter vad gäller gränsen för rimlig hänsyn samt att ersättning endast utgår för överstigande del, se SOU 2021:51 s. 1458.

³⁷ Se SOU 2021:51 s. 1456–1459.

³⁸ Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria Ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd av artskyddet, januari 2026 (KN2026/00002).

Vidare framhålls att det följer av EU-domstolens praxis att rådgighetsinskränkningar som leder till en förlust av värdet på den berörda marken kan ge rätt till ersättning som inte omfattas av statsstödsreglerna. Det gäller särskilt när inskränkningen liknar en förlust av äganderätten som skyddas i artikel 17 i EU:s rättighetsstadga.³⁹

Av propositionen framgår att regeringen, för att undanröja den osäkerhet som remissinstanserna ger uttryck för, avser att anmäla de lagändringar som föreslås till kommissionen. Riksdagen har därför beslutat att lagändringarna ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

9.4.3 Skogsutredningen

Skogsutredningen hade bl.a. i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för stärkt äganderätt till skog genom att säkerställa att ägaren får ersättning för inskränkningar i ägande- och brukanderätten.

Utredningen föreslog att ett avslag på en tillståndsansökan att avverka fjällnära skog ska ge rätt till ersättning. Enligt utredningens bedömning uppfyllde ersättningen kriterierna för att vara ett stöd som beviljas av staten och utges av allmänna medel och som gynnar vissa företag. Det individuella stödet i varje enskilt fall bedömdes dock inte ha tillräcklig påverkan på marknaden för att kunna konstatera att det hotar att snedvrida konkurrensen eller handeln mellan medlemsstater. Enligt utredningen gick det därför inte att med säkerhet uttala att det rör sig om ett stöd som står i strid med statsstödsreglerna. Bedömningen utgick från att endast påslaget om 25 procent kan anses utgöra ett stöd.⁴⁰

Förslaget till ersättningsreglering har delvis genomförts genom ändringar i 19 § skogsvårdslagen (1979:423).⁴¹ Ändringarna innebär bl.a. att det har införts en presumtion om att pågående markanvändning är skogsbruk vid prövning av rätten till ersättning avseende produktiv skogsmark i fjällnära skog. För att ersättning ska lämnas krävs att den pågående markanvändningen inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras.

³⁹ Prop. 2025/26:230 s. 19 och 20.

⁴⁰ Se SOU 2020:73 s. 901–906.

⁴¹ Prop. 2021/22:207, bet. 2021/22:MJU30, rskr. 2021/22:453.

9.4.4 2024 års skogspolitiska utredning

2024 års skogspolitiska utredning hade i uppdrag att genomföra en översyn av den nationella skogspolitiken samt överväga åtgärder för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk som stärker näringsfriheten och investeringsviljan.

Utredningen föreslog bl.a. en regel som innebär att om en myndighet har beslutat om begränsningar i möjligheten att avverka på produktiv skogsmark med stöd av bestämmelser om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald, och detta beslut har medfört att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvårats på berörd del av fastigheten, kommer markägaren ha möjlighet att kräva att ett biotopskyddsområde bildas. Ersättning kommer då utgå enligt de regler som gäller för biotopskyddsområdesersättning.

Enligt utredningens bedömning skulle ersättning för kostnader hänförliga till begränsningar i rätten till användningen av skog på grund av artskyddsbestämmelser som utgångspunkt inte strida mot det EU-rättsliga förbudet mot statsstöd. Ett sådant stöd bedömdes gynna alla företag som bedriver skogsbruk.

Dessutom gjorde utredningen bedömningen att förbud mot avverkning per definition innebär att det virke som annars skulle ha avverkats överhuvudtaget inte kommer ut på marknaden. Den ”vara” som det här är fråga om konkurrerar därför inte med andra varor på marknaden inom unionen. Annorlunda uttryckt är det inte fråga om en vara eller tjänst som erbjuds marknaden. Det är inte heller fråga om lättnader i pålagor för viss vara eller varor och inte heller ett i förväg utpekad stöd till ett enskilt företag. Vidare ansåg utredningen att man, med hänvisning till ”Tjäderspelet i Malsättra”, som utgångspunkt får anse att ett stöd av ett sådant slag som det aktuella inte snedvrider konkurrensen på marknaden.

Enligt utredningen är det karaktäristiskt för artskyddsbestämmelserna att de får i huvudsak oförutsebara följder för enskilda, i så måtto att enskilda saknar kontroll över de omständigheter som medför förbud och begränsningar, och dessa omständigheter drabbar olika markägare och verksamhetsutövare på ett ur verksamhetssynpunkt slumpartat sätt. Om då denna reglering får särskilt betungande följder för enskilda, i form av att pågående eller förväntad sedvanlig markanvändning avsevärt försvåras, skulle ett stöd inte medföra att ett företags

konkurrensposition blir starkare.⁴² Förslaget har inte lett till lagstiftning i nu aktuell del.

9.4.5 Utredningen om förbättrade möjligheter att skydda Sveriges säkerhet

Utredningen om förbättrade möjligheter att skydda Sveriges säkerhet hade i uppdrag att föreslå åtgärder för att stärka kontrollen av skyddsvärd verksamhet.

De förslag som utredningen lämnade innebär bl.a. ökade möjligheter till ingripanden i pågående förfaranden med stöd av säkerhetskylldslagen (2018:585). Åtgärderna tar sikte på specifika förfaranden och innebär ytterst att ett avtal eller annan form av samverkan med en viss aktör måste avslutas. Utredningen övervägde även om det bör införas en särskild rätt till ersättning vid sådana ingripanden, men bedömde att så inte bör ske.

När det gäller frågan om statsstöd konstaterade utredningen att EU:s regelverk är komplicerat, och att det är svårt att göra prognoser för hur kommissionen och EU-domstolen kommer att bedöma olika åtgärder. Det faktum att ersättning för expropriation och skadestånd som staten har ålagts att betala inte anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget talar emellertid enligt utredningen för att ersättning som lämnas i enlighet med de allmänna principer om ersättningsrätt som följer av Högsta domstolens praxis inte borde aktualisera reglerna om statligt stöd.⁴³

9.5 Sammanfattning

Som huvudregel är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel oförenligt med den inre marknaden, om det snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion och det dessutom påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Samtliga dessa villkor måste vara uppfyllda för att det ska vara fråga om statligt stöd.

⁴² SOU 2024:91 s. 370 och 371.

⁴³ Se SOU 2025:42 s. 117–119 och 123 med hänvisning till ”Tjäderspelet i Malsättra” NJA 2023 s. 291 och ”Gränsälvsfiskarnas förlust” NJA 2014 s. 332.

Av EU-domstolens praxis följer att, som utgångspunkt, ersättning för kostnader eller förluster som uppstår för att följa lagstadgade skyldigheter som syftar till att skydda miljön utgör en ekonomisk fördel som det berörda företaget i princip inte kan göra anspråk på under normala marknadsvillkor. En sådan ersättning ger det berörda företaget en fördel som kan utgöra statligt stöd, under förutsättning att övriga villkor är uppfyllda.

Vid bedömningen av om en viss ersättning omfattas av förbudet mot statsstöd måste även rätten till egendom i EU:s rättighetsstadga beaktas. EU-domstolen har uttalat att rådighetsinskränkningar som leder till en förlust av värdet på den berörda marken, på så sätt att den liknar en förlust av äganderätten, kan ge rätt till ersättning i enlighet med artikel 17 i stadgan.

Högsta domstolen har i avgörandet ”Tjäderspelet i Malsättra” bedömt att artikel 107 i EUF-fördraget inte var tillämplig i fråga om den ersättning för rådighetsinskränkningar till följd av artskyddet som var aktuell i målet, vilken hade bestämts till ett belopp motsvarande fastighetens värdeminskning med ett tillägg om 25 procent. I domen bedömdes att den aktuella ersättningen inte utgjorde statligt stöd.

Riksdagen har nyligen beslutat om ändringar i miljöbalkens regler om ersättning vid ingripanden av det allmänna. Ändringen innebär att ersättningsrätten även ska gälla vid rådighetsinskränkningar som är en följd av beslut om att helt eller delvis neka dispens från artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser. Lagändringarna träder i kraft den dag som regeringen bestämmer. Regeringen har aviserat att den avser att anmäla lagändringarna i till kommissionen för en bedömning av förenligheten med statsstödsreglerna.

10 Ersättningsregler i vanlig lag

10.1 Kapitlets innehåll

I detta kapitel görs en genomgång av hur rätten till ersättning regleras i lagstiftning som möjliggör begränsningar i det egendomsskydd som följer av 2 kap. 15 § regeringsformen. I flera fall möjliggör regleringen på ett visst område både expropriativa förfoganden och rådighetsinskränkningar. En uppdelning görs mellan ingrepp som omfattas av den grundlagsskyddade rätten till ersättning och sådana som faller utanför detta skydd. I det senare fallet handlar det om rådighetsinskränkningar som omfattas av bestämmelsen i 15 § tredje stycket. Genomgången är inte fullständig, utan avsikten är att ge ett representativt urval.¹

Vidare redogörs för de utgångspunkter som gäller vid bedömningen av om ersättning ska ges i de fall som inte omfattas av grundlagsskyddet för rätten till ersättning.

10.2 Lagar som möjliggör ingrepp som omfattas av den grundlagsskyddade rätten till ersättning

10.2.1 Allmänt

Den grundlagsskyddade rätten till ersättning, vilken regleras i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen, innebär att den enskilde ska vara tillförsäkrad full ersättning för sin förlust vid expropriativa förfoganden. Ersättning ska också utgå vid vissa kvalificerade rådighetsinskränkningar. I dessa fall ska ersättning vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastig-

¹ Jfr bl.a. SOU 1993:40 del A s. 47–74, SOU 2007:29 s. 40–63 och SOU 2013:59 s. 73–96.

heten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. För både expropriativa förfoganden och rådighetsinskränkningar gäller att ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag. Grundlagsregleringen behandlas i kapitel 4.

I expropriationslagen (1972:719) regleras under vilka förutsättningar egendom kan tas i anspråk genom expropriation och vilken rätt till ersättning som finns i dessa fall. Lagens ersättningsbestämmelser är genom hänvisningar i andra lagar tillämpliga utanför lagens egentliga tillämpningsområde. Ersättningsbestämmelserna tillämpas genom hänvisning i ett tjugotal andra författningar.² Det handlar i dessa fall både om ersättning vid expropriativa förfoganden och ersättning vid rådighetsinskränkningar.

Expropriativa förfoganden – dvs. ingrepp som innebär att egendom tvångsvis överförs eller tas i anspråk – kan ske med stöd av annan lagstiftning än expropriationslagen. Bestämmelser om tvångsinlösen av fastigheter finns i t.ex. plan- och bygglagen (2010:900) och fastighetsbildningslagen (1970:988). När det gäller lös egendom kan expropriativa förfoganden främst ske med stöd av lagstiftning avsedd för vissa extraordinära situationer.

Regleringen av rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen har hämtats från vanlig lag. Begreppet ”pågående markanvändning” infördes 1972 genom nya ersättningsbestämmelser i naturvårdslagen och ”betydande skada” infördes genom 1987 års plan- och bygglag. I dessa fall har regleringen överförs till miljöbalken respektive plan- och bygglagen. Liknande bestämmelser finns även i andra lagar som möjliggör rådighetsinskränkningar.

I följande avsnitt ges exempel på hur ersättningsregleringen är utformad i lagar som möjliggör expropriativa förfoganden och sådana rådighetsinskränkningar som omfattas av regleringen i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Expropriationslagen och miljöbalken behandlas mer ingående än övriga lagar.

² Se Dahlsjö m.fl., Expropriationslagen (7 juli 2022, JUNO) under rubriken Inledning.

10.2.2 Expropriationslagen

Förutsättningar för expropriation

Enligt 1 kap. 1 § expropriationslagen får en fastighet tas i anspråk genom expropriation med äganderätt, nyttjanderätt eller servitutsrätt. Expropriationen kan avse hela fastigheten eller en del av denna, s.k. delexpropriation. Genom expropriation får även särskild rätt till fastigheten upphävas eller begränsas. Med särskild rätt till fastighet förstås nyttjanderätt, servitut och rätt till elektrisk kraft samt liknande rätt (1 kap. 2 §).³

Expropriationsförfarandet är uppdelat så att det först prövas om tillstånd ska ges till expropriation och därefter bestäms ersättningen. Frågor om tillstånd prövas normalt av regeringen. I vissa fall kan tillståndsfrågan överlämnas till länsstyrelsen eller annan myndighet, bl.a. om ärendet är av mindre vikt. Ersättningen prövas av domstol i en efterföljande process.

Ett tillstånd till expropriation gäller för viss tid. Om saken inte har fullföljts till domstol inom ett år från det att expropriationstillståndet beviljades förfaller tillståndet.⁴ Regeringen har även möjlighet att ompröva ett fattat beslut, om förhållandena har ändrats sedan tillståndet meddelades.

Regeringens beslut i ärenden om expropriation kan överprövas av Högsta förvaltningsdomstolen enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Syftet är att erbjuda en möjlighet till domstolsprövning av beslut som enligt Europakonventionen ska kunna bli föremål för sådan prövning.⁵

Expropriationsändamålen

För att expropriation ska vara möjlig måste något av de i 2 kap. expropriationslagen särskilt angivna ändamålen vara tillämpligt. Dessa ändamål har, tillsammans med viss annan lagstiftning, ansetts ge ledning

³ Bestämmelsen om särskild rätt gäller, enligt vad som framgår av 2 § första stycket, inte renskötselrätt eller vägrätt. I dessa fall får expropriativa förfoganden ske med stöd av bestämmelserna i rennäringslagen respektive väglagen.

⁴ Tidigare kunde expropriationstillstånd förlängas, se prop. 1987/88:69 s. 31–33. Jfr Europadomstolens avgörande *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, dom 23 september 1982, som avsåg beslut om beviljande och förlängning av sådant tillstånd.

⁵ Prop. 1987/88:69 s. 15 och 16.

för vad som utgör angelägna allmänna intressen i 2 kap. 15 regeringsformen.⁶

Expropriation kan, något förenklat, ske för ändamål som avser tätbebyggelse (1 §), allmänna kommunikationsbehov (2 §), energi, vatten och avlopp (3 §), näringslivets markbehov (4 §), skydds- och säkerhetsområden (5 §), försvarsändamål (6 §), ändring av riksgränsen (6 a §), skydd av fastigheter mot grov vanvård (7 §), allmän fiskevård (7 a §), kulturminnen (8 §), naturvård, idrott och friluftsliv (9 §), vissa andra fall som rör behov av byggnader och lokaler (10 §) och fall då fastigheter kan väntas stiga väsentligt i värde till följd av samhälleliga investeringar (11 §).⁷

I förarbetena till 1972 års expropriationslag övervägdes om det i stället för en uppräkningslista av olika grupper av ändamål skulle införas en generalklausul, t.ex. att expropriation får ske så snart ändamålet tjänar allmänt gagn. Det ansågs dock inte lämpligt.⁸ Vid utformningen av ändamålen var avsikten att ange räckvidden så klart att de begränsningar som lagstiftaren velat uppställa blir iakttagna vid den praktiska tillämpningen, men samtidigt så elastiskt att det inte blir nödvändigt att alltför ofta komplettera och fylla ut uppräkningslistan.⁹

Intresseavvägningen

Enligt 2 kap. 12 § expropriationslagen ska en intresseavvägning göras som en del i tillståndsprövningen. Expropriationstillstånd ska inte meddelas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den.

Bestämmelsen, som går ut på att hindra onödiga expropriationer, utgör ett skydd mot godtycke.¹⁰ Den innebär bl.a. att det normalt bör undersökas om det i stället för expropriation går att nå frivilliga överenskommelser. Vidare bör det minst ingripande alternativet väljas. I förarbetena framhålls att hänsyn bör tas inte bara till ekonomiska utan också till ideella värden, t.ex. intresset för dem som bor inom

⁶ SOU 2013:59 s. 46.

⁷ För närvarande utreds behovet av ändringar i expropriationslagstiftningen för att möjliggöra expropriation av fast egendom när fastighetsinnehavet kan innebära risker för Sveriges säkerhet (Fö2026/00908). Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2027.

⁸ Se prop. 1972:109 s. 60.

⁹ SOU 1969:50 s. 73.

¹⁰ Se Bengtsson, Speciell fastighetsrätt, 13 uppl., 2022, s. 135.

expropriationsområdet att få behålla sina hem. Vid expropriation av tätbebyggd mark är det naturligt att kommunerna i görligaste mån undviker att ta i anspråk mark som är bebyggd med egnahemsfastigheter.¹¹

Ersättning vid expropriation

Bakgrund

Regleringen av ersättningsberäkningen och målet för värderingen har ändrats flera gånger sedan den första självständiga författningen om expropriation antogs i mitten 1800-talet.¹²

Av 1845 års förordning om jords eller lägenhets avstående för allmänt behov följde att ägaren skulle få ersättning med det fulla värdet och därutöver ett påslag om 50 procent. Detta ansågs leda till att staten ofta tvingades betala en för hög ersättning. En ny expropriationsförordning antogs 1866. Enligt denna skulle ersättningen uppskattas ”efter vad jord eller lägenhet av lika beskaffenhet och godhet i orten högst gäller”. I praktiken innebar regleringen att ersättningen snarare skulle bestämmas för högt än för lågt.

Regleringen kom att gälla fram till 1917 års expropriationslag. Lagstiftningen byggde på principen att ersättning skulle bestämmas så att den enskildes förmögenhetsställning inte påverkades av expropriationen. Detta uttrycktes i termer av fastighetens fulla värde. Det innebar dock inte någon skyldighet att alltid bestämma det högsta belopp som kunde vara skäligt.

Omfattande lagändringar genomfördes 1949, vilka bl.a. innebar att det inte längre föreskrevs att ersättningen skulle motsvara det ”fulla” värdet. Syftet var att hindra en övervärdering. Ersättningen skulle motsvara värdet med hänsyn särskilt till ortens pris och fastighetens avkastning. Även efter 1949 års ändringar ansågs dock bl.a. från kommunalt håll att ersättningen ofta bestämdes till högre belopp än som var skäligt.

Under början av 1970-talet genomfördes i två led en omfattande reform av lagstiftningen. Reformen inleddes med att vissa ändringar

¹¹ Prop. 1972:109 s. 219, jfr prop. 1971:122 s. 159. Se vidare kapitel 8.

¹² För en närmare beskrivning av utvecklingen, se Dahlsjö m.fl., Expropriationslagen (7 juli 2022, JUNO) under rubriken Inledning.

gjordes i 1917 års lag och fullföljdes 1972 med antagande av den nuvarande expropriationslagen.¹³

Sammantaget innebar detta ett ändrat synsätt på expropriationsreglerna när det gäller frågan om ersättning. Reformen innebar även bl.a. utökade möjligheter till expropriation för miljöskydd, friluftsliv och näringsverksamhet. I förarbetena angavs att tidigare ersättningsregler varit utformade så att de klart gynnade fastighetsägaren och att detta torde ha bottnat i att expropriation betraktats som ett extraordinärt och från rättvisesynpunkt tvivelaktigt ingrepp i den enskilda äganderätten. Enligt förarbetena var detta ett otidsenligt betraktelsesätt. Det framhölls bl.a. att de höga ersättningarna medfört stora påfrestningar på ekonomin, fått kommuner att avstå från markförvärv som annars varit lämpliga och bidragit till att skruva upp markpriserna på ett samhällsekonomiskt olyckligt sätt.¹⁴

Bestämmelserna ändrades bl.a. så att utgångspunkten skulle vara marknadsvärdet, dvs. det pris som fastigheten sannolikt skulle betinga vid en försäljning på öppna marknaden. Vissa principiella och praktiskt viktiga undantag gjordes från principen om ersättning efter marknadsvärdet, bl.a. genom den s.k. presumtionsregeln. Enligt denna regel gällde en presumtion för att ökningar av marknadsvärdet som ägt rum tio år före ansökningen om expropriation berodde på förväntningar om ändrad tillåten markanvändning. Endast i den mån presumtionen motbevisades skulle ersättning lämnas för den värdestegring som skett under tioårsperioden. Syftet var att hålla ersättningarna vid tvångsförvärv av mark nere och att stat och kommun vid expropriation inte skulle behöva ersätta värden som uppstått till följd av samhällets egna insatser.¹⁵

En jämförelse kan här göras med egendomsskyddet i 1974 års regeringsform, som vid antagandet bestod i att den enskilde vid expropriation eller annat sådant förfogande skulle vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämmes i lag. Genom 1976 års ändringar i regeringsformen garanterades ersättning ”för förlusten”, vilket motiverades med att detta anknöt till vad som var föreskrivet i lag angående ersättning vid expropriation (se kapitel 4).

Ersättningsregleringen ändrades i flera viktiga avseenden 2010. Bland annat togs presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen

¹³ Prop. 1971:122 och prop. 1972:109.

¹⁴ Prop. 1971:122 s. 166.

¹⁵ Se prop. 1972:109 s. 230–234.

bort och det infördes en regel enligt vilken det ska göras ett påslag om 25 procent på marknadsvärdet, som en särskild kompensation för att ägaren tvingas avstå egendomen. Syftet var att åstadkomma en förstärkning av äganderätten. Mer om detta i det följande.

Löseskilling, intrångsersättning och annan ersättning

De grundläggande bestämmelserna om ersättningen finns i 4 kap. 1 § expropriationslagen. I paragrafen behandlas tre olika ersättningsformer; löseskilling, intrångsersättning och ersättning för annan skada. Paragrafens två första stycken har följande lydelse.

För en fastighet som exproprieras i sin helhet ska, i den mån inte annat följer av vad som sägs nedan, löseskilling betalas med ett belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Exproprieras en del av en fastighet, ska intrångsersättning betalas med ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde, som uppkommer genom expropriationen. Uppkommer i övrigt skada för ägaren genom expropriationen, ska även sådan skada ersättas.

Därutöver ska ytterligare löseskilling respektive intrångsersättning betalas med 25 procent av marknadsvärdet respektive marknadsvärde-minskningen. Detta gäller dock inte när expropriation sker för ändamål som avses i 2 kap. 7 §.

När en fastighet exproprieras i sin helhet ska alltså löseskilling betalas med ett belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Vid del-expropriation ska i stället intrångsersättning betalas med ett belopp som motsvarar minskningen av fastighetens marknadsvärde, som uppkommer genom expropriationen.

Uppkommer i övrigt skada för ägaren genom expropriationen ska även sådan skada ersättas. Sådan annan ersättning kan t.ex. avse ägarens kostnader för att lägga ner eller flytta sin rörelse. Ersättningen för annan skada ska i princip svara mot den förmögenhetsminskning som inte har blivit kompenserad genom någon av de övriga posterna.¹⁶

Genom löseskilling, intrångsersättning och annan ersättning kompenseras den förmögenhetsförlust som expropriationen innebär för den enskilde. Ersättning utgår dock bara för ekonomisk skada. Affektionsvärden och liknande kompenseras alltså inte.¹⁷

¹⁶ Se prop. 1971:122 s. 173 och 174 samt Dahlsjö m.fl., Expropriationslagen (7 juli 2022, JUNO), kommentaren till 4 kap. 1 §.

¹⁷ Prop. 1971:122 s. 192 och prop. 2009/10:162 s. 66.

Utöver vad som följer av första stycket ska ytterligare löseskilling respektive intrångsersättning betalas med 25 procent av marknadsvärdet respektive marknadsvärdeminskningen. Detta gäller dock inte när expropriation sker med stöd av 2 kap. 7 § expropriationslagen för att försätta eller hålla fastighet i tillfredsställande skick, när grov vanvård föreligger eller kan befaras uppkomma. Påslaget innebär en särskild kompensation för att ägaren avstår egendomen till följd av ett tvångsförfarande och inte frivilligt.

Det är fråga om en generell höjning. Påslaget är inte villkorat av omständigheterna i det enskilda fallet utan ska bestämmas oberoende av dessa när löseskilling och intrångsersättning fastställs. Det finns alltså inte något utrymme för den som exproprierar att hävda att påslaget i ett visst fall inte ska betalas.¹⁸

Syftet med att införa denna regel var att stärka fastighetsägarens ställning i ersättningshänseende. I förarbetena anfördes att såväl skyddet för äganderätten som de samhällsförändringar som hade skett sedan expropriationslagens tillkomst talade för en starkt ställning. Med detta avsågs i första hand att det numera i ökad utsträckning finns privata vinstintressen bakom expropriationsföretagen, bl.a. till följd av avregleringen av samhällsfunktioner där tvångsvis markåtkomst blir aktuellt. När expropriationslagen antogs i början av 1970-talet var det i hög utsträckning stat eller en kommun som behövde mark för något allmännyttigt ändamål, vilket då anfördes som skäl för att hålla nere expropriationsersättningarna.¹⁹

Vidare ansågs att den värderingsosäkerhet som finns i expropriationsmål inte bör gå ut över den som tvingas avstå sin mark.²⁰ Det framhölls även att en ersättningsbestämning som mer efterliknar priset vid en frivillig försäljning – genom att priset sätts högre än vad som svarar mot marknadsvärdet respektive värdeminskningen – kan stärka förtroendet för expropriationsinstitutet. Det övervägdes om fastighetsägarens ställning i stället skulle kunna stärkas genom en rätt till ersättning för de affektionsvärden och liknande som kan finnas. Det hade dock inneburit ett avsteg från principerna för det ersättningsrättsliga regelverket, vilket ansågs i grunden vara ändamålsenligt utformat.²¹

¹⁸ Prop. 2009/10:162 s. 93.

¹⁹ Se prop. 2009/10:162 s. 47 och 48.

²⁰ Se SOU 2008:99 s. 147–152 för en diskussion om ersättning efter marknadsvärdet leder till underkompensation.

²¹ Prop. 2009/10:162 s. 66 och 67.

I förarbetena konstateras att det ur ersättningsrättslig synvinkel kan diskuteras vilken typ av skada – ekonomisk eller ideell – som den ytterligare kompensationen är avsedd att täcka. Den höjda ersättningsnivån ansågs dock närmast kunna betraktas som kompensation för en ekonomisk skada.²²

När det gäller ersättnings storlek, som alltså bestäms schablonmässigt, har procentsatsen fastställts efter en skälighetsbedömning. Ett påslag om 25 procent bedömdes rimligt. Det ansågs vara tillräckligt högt för att utgöra en reell förstärkning av äganderätten; ett lågt påslag skulle bara marginellt stärka äganderätten och var därför inte förenligt med intentionerna bakom reformen.²³

Som anges i kapitel 4 infördes bestämmelsen om påslaget i expropriationslagen samma år som grundlagsskyddet för full ersättning i 2 kap. 15 § reform av regeringsformen, men det nämns inte i förarbetena till 2010 års grundlagsreform. Ersättning för ett expropriativt förfogande som bestäms efter marknadsvärdet men utan påslag kan därmed inte anses innebära en överträdelse av grundlagsbestämmelsen.²⁴

Andra ersättningsbestämmelser

I expropriationslagen finns även andra bestämmelser som påverkar hur ersättningen ska bestämmas, bl.a. möjligheten enligt den s.k. influensregeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen att i vissa fall frångå det aktuella marknadsvärdet på grund av att expropriationsändamålet påverkat värdet på fastigheten. Som exempel kan tas byggandet av en väg. I ett sådant fall kan påverkan vara både positiv genom förbättrade kommunikationer och negativ genom ökat buller och utsläpp. Det handlar då om att fastställa fastighetens marknadsvärde utan denna inverkan.²⁵

Det är även möjligt att bortse från åtgärder som fastighetsägaren vidtagit efter att fråga om expropriation har väckts i uppenbar avsikt att höja ersättningen, t.ex. genom att lägga ner kostnader på fastigheten. Syftet är att motverka vissa typer av illojala beteenden.²⁶

²² Prop. 2009/10:162 s. 67. Jfr dock Bengtsson, Speciell fastighetsrätt, 13 uppl., 2022, s. 135.

²³ Prop. 2009/10:162 s. 68.

²⁴ Se Bengtsson, Grundlagsskydd för egendom och näringsverksamhet, 2024, s. 27 och 28.

²⁵ Prop. 2009/10:162 s. 42.

²⁶ Se prop. 1971:122 s. 204 och 205 samt prop. 1972:109 s. 289 och 398.

Överväganden i samband med presumptionsregelns borttagande

Upphävandet av presumptionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen innebar även en utökad ersättningsrätt vid inlösen enligt andra lagar som hänvisar till expropriationslagens ersättningsbestämmelser. I det lagstiftningsärende som ledde fram till 2010 års ändringar i expropriationslagen övervägdes om denna utökade rätt till ersättning också borde gälla när en fastighet drabbas av en ersättningsgill rådighetsinskränkning. I denna fråga framhöll regeringen följande.²⁷

Regelmässigt ersätts inte de förväntningar om ändring av markanvändningen som utsläcks genom inskränkningar av den pågående markanvändningen, om det inte blir fråga om inlösen av fastigheten (jfr bl.a. prop. 1972:111, bilaga 2, s. 328 f. och 1997/98:45 s. 550). Motsvarande begränsning av ersättningsrätten gäller för rådighetsinskränkningar av annat slag, t.ex. när ersättningsrätten inte är relaterad till den pågående markanvändningen (se t.ex. 14 kap. 10 § plan- och bygglagen).²⁸

Regeringen konstaterade därefter att förväntningsvärden, enligt den då gällande regleringen, inte var helt undantagna från rätten till ersättning enligt expropriationslagens regler; de ersattes om de förelåg före presumptionstidpunkten (och i undantagsfall även i andra fall). I detta avseende skiljde sig expropriationslagens ersättningsregler väsentligt i förhållande till ersättningsrätten vid de ovan nämnda rådighetsinskränkningarna, om de inte leder till inlösen. Vid dessa rådighetsinskränkningar undantas de värden som beror på förväntningar om en ändring av markanvändningen helt från det ersättningsgilla området.

Därtill kom, menade regeringen, att fastighetsägaren vid expropriation av äganderätten till en fastighet och vid inlösen – i motsats till vad som är fallet vid rådighetsinskränkningar – blir av med fastigheten. Fastighetsägaren måste alltså permanent ge avkall på att i ekonomiskt hänseende dra fördel av eventuella framtida ändringar av markens användningssätt. Det förhållandet har även betonats i förarbetena till tidigare lagstiftning, när det har varit fråga om att i ersättningshänseende göra skillnad mellan dessa situationer.²⁹

Mot denna bakgrund ansåg regeringen att rätten till ersättning för förväntningsvärden inte skulle utökas beträffande de aktuella rådighetsinskränkningarna.

²⁷ Prop. 2009/10:162 s. 72.

²⁸ Hänvisningen till 14 kap. 10 § plan- och bygglagen avser 1987 års lag. Bestämmelsen finns numera i 14 kap. 24 § plan- och bygglagen.

²⁹ Prop. 2009/10:162 s. 73.

10.2.3 Miljöbalken

Miljöbalkens mål och tillämpningsområde

Miljöbalken trädde i kraft 1999 och ersatte då regleringen i 16 lagar, bl.a. naturresurslagen, naturvårdslagen, hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen. Syftet med att samla bestämmelserna i miljöbalken var att göra regleringen mer enhetlig och överskådlig. Det finns dock fortfarande miljörättsliga bestämmelser i flera andra lagar, t.ex. plan- och bygglagen, skogsvårdslagen och fiskelagen.

Bestämmelserna i miljöbalken syftar, enligt 1 kap. 1 § första stycket, till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Det innebär bl.a. att människors hälsa och miljön ska skyddas mot skador och olägenheter, att värdefulla natur- och kulturmiljöer ska skyddas, att den biologiska mångfalden ska bevaras, att miljön ska användas så att en långsiktigt god hushållning tryggas och att resurs-hushållning ska främjas så att ett kretslopp uppstår.

Miljöbalkens bestämmelser är parallellt tillämpliga med andra lagar. En verksamhet ska därför prövas mot miljöbalken även om den samtidigt är reglerad i annan lag. Ett exempel är att skogsbruk, som bedrivs enligt skogsvårdslagen, måste vara förenligt med de allmänna hänsynsbestämmelserna i 2 kap. miljöbalken och att verksamheten kan bli föremål för skyddsåtgärder enligt miljöbalken.

De allmänna hänsynsreglerna

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken innehåller grundläggande krav som ska tillämpas vid i stort sett alla prövningar av frågor enligt miljöbalken. Eftersom miljöbalkens regler ska tillämpas parallellt med annan lagstiftning gäller hänsynsreglerna även när en verksamhet prövas enligt annan lagstiftning. Det finns i samtliga dessa fall ett konstitutionellt krav att tolka och tillämpa miljöbalkens bestämmelser i enlighet med egendomsskyddet i regeringsformen och rättsordningens grundläggande principer om legalitet, objektivitet och proportionalitet.

Av hänsynsreglerna följer sammanfattningsvis krav på behövlig kunskap hos utövaren, förebyggande skyddsåtgärder och försiktighetsmått, undvikande av farliga produkter samt hushållning med råvaror och energi. Vidare följer av 2 kap. miljöbalken bl.a. krav på utövaren att visa hänsyn vid val av plats för verksamheten och ett ansvar för avhjälpande av uppkomna miljöskador.

Försiktighetsprincipen

Miljöbalkens grundläggande hänsynsregel finns i 2 kap. 3 §. Denna bestämmelse ställer krav på sådana skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka skador eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Med skador och olägenheter för miljön avses inte bara påverkan på grund av utsläpp eller andra störningar, utan även t.ex. utarmande av värdefulla natur- och kulturmiljöer eller den biologiska mångfalden.³⁰ Markanvändningen får alltså som utgångspunkt inte innefatta åtgärder som skadar människors hälsa eller miljön. Bestämmelsen kan därför innebära betydande begränsningar för en markägare.

Vidare ger denna regel uttryck för en försiktighetsprincip; en verksamhetsutövare ska så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skador och olägenheter vidta de försiktighetsmått som behövs.

I likhet med övriga hänsynsbestämmelser är det verksamhetsutövaren som ska visa att de försiktighetsmått som lagen kräver har vidtagits. Utövaren har alltså en bevisskyldighet. I praktiken kan det bl.a. bli fråga om att markägare ska visa att en viss verksamhet eller åtgärd, t.ex. skogsavverkning, inte innebär skador för fridlysta arter.

När det gäller kostnaderna för försiktighetsåtgärder brukar hänvisas till den allmänna principen om förorenarens betalningsansvar, dvs. att den som förorsakar miljöstörningar ska bekosta de åtgärder som behövs för att förebygga eller avhjälpa skador och olägenheter.³¹ Som kommer att framgå i följande avsnitt ska en markägare normalt inte ersättas för inskränkningar som följer av de allmänna hänsynsreglerna. Det har sin grund i att markanvändning i strid med dessa

³⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 15.

³¹ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (22 maj 2025, JUNO), kommentar till 2 kap. 3 §.

regler är otillåten och därför inte ska bedömas som pågående markanvändning.

Det ska göras en rimlighetsavvägning

Kraven på hänsyn när det gäller skyddsåtgärder och försiktighetsmått i 2 kap. 3 § (och övriga hänsynsbestämmelser) gäller inte i den utsträckning som det kan anses orimligt att uppfylla dem. Detta följer av den s.k. skälighetsregeln i 2 kap. 7 §. I förarbetena anges att kraven ska vara miljömässigt motiverade utan att vara ekonomiskt orimliga. Vidare anges att de krav som ställs inte får vara orimliga med avseende på den olägenhet och det intrång i den personliga valfriheten som de föranleder.³² Bestämmelsen får numera ses i ljuset av den proportionalitetsprincip som har utvecklats mot bakgrund av egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen.

Vid bedömningen av rimligheten ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Utfallet av den avvägningen är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Mycket betydande ekonomiska omständigheter på markägarsidan kan medföra att ett i och för sig angeläget miljöintresse får vika. Motsatt gäller att ett mycket starkt miljöintresse kan medföra att markägaren får finna sig i betydande inskränkningar i sin markanvändning. Det senare gäller även om inskränkningarna innebär ett avsevärt försvårande av den pågående markanvändningen.³³

Områdesskydd

Olika former av områdesskydd

Ett områdesskydd får, enligt bestämmelserna i 7 kap., inrättas för olika ändamål. I första hand handlar det om att skydda naturvärden inom ett visst geografiskt område. Beroende på vad för slags områdesskydd som är aktuellt gäller olika långtgående begränsningar i markanvändningen. Det är även möjligt att genom föreskrifter reglera detta närmare i det enskilda fallet.

³² Prop. 1997/98:45 del 1 s. 207.

³³ "Tjäderspelet i Malsättra" NJA 2023 s. 291 p. 11.

Miljöbalken ger möjlighet till flera olika former av skydd, bl.a. nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden. Ett särskilt områdesskydd, som utgör del i det europeiska nätverket Natura 2000, är kopplat till art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet.³⁴

En annan skyddsform av stor betydelse är strandskyddet, vilket gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag. Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (7 kap. 13 §). Inom ett strandskyddsområde råder förbud mot att utföra vissa åtgärder, t.ex. att uppföra nya byggnader samt att ändra byggnader eller deras användning, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt. Normalt omfattar skyddet ett land- och vattenområde om 100 meter räknat från vardera sidan strandlinjen, men det kan utvidgas till högst 300 meter om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. Under vissa förutsättningar kan strandskyddet upphävas. Det finns även vissa generella undantag och möjligheter att ge dispens i enskilda fall (7 kap. 16–18 h §§). Strandskyddsbestämmelserna är föremål för en pågående översyn.³⁵

Det ska göras en intresseavvägning

Vid prövning av frågor om skydd av områden ska hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses (7 kap. 25 §). Detta är en kodifiering av den del av proportionalitetsprincipen som innebär att inskränkningar inte ska vara mer ingripande än vad som är nödvändigt för att nå ändamålet.³⁶

³⁴ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

³⁵ Strandskyddsutredningen ska bl.a. föreslå hur regelverket bör utformas för att ytterligare reformera strandskyddet med inriktning att öka möjligheterna för bebyggelse nära stränder (dir. 2025:59). I en inriktningspromemoria gör utredningen bl.a. bedömningen att det krävs en reell intresseavvägning i alla strandskyddsärenden för att nå ett slutresultat som innebär en rimlig balans mellan strandskyddsintresset och det enskilda eller allmänna intresset av exploatering inom ett strandskyddsområde (En inriktning för ett reformerat strandskydd, Komm2025/00500-26). Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2026 (dir. 2026:30).

³⁶ Se Michanek och Zetterberg, Den svenska miljörätten, 6 uppl., 2025, s. 233.

I 7 kap. 26 § finns en särskild bestämmelse om den bedömning av motstående intressen som ska ske vid prövning av dispenser från förbud eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av 7 kap. Som förutsättning gäller att dispensen skall vara förenlig med föreskriftens eller förbudets syfte. Bestämmelsen ger uttryck för en mycket restriktiv syn på möjligheterna till dispens.³⁷

Rätten till ersättning

Normalt finns det enligt miljöbalken en rätt till ersättning vid beslut om områdesskydd. I förarbetena till 2010 års reform av regeringsformen angavs att inskränkningar till följd av nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden utgör exempel på vad som omfattas av huvudregeln att rätt till ersättning föreligger när det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad.³⁸ Ersättningsrätt föreligger dock inte för den förlust som kan bestå i att förväntningar om ändring i markens användningsområde inte infrias till följd av dispositionsinskränkningar. Ersättning lämnas således exempelvis inte för ingrepp i form av strandskyddsförordnande eller vid vägrad strandskyddsdispens.³⁹

Skydd för biologisk mångfald

Miljöbalkens reglering

Miljöbalkens bestämmelser om skydd för biologiska mångfald, vilka finns i 8 kap., består främst av bemyndiganden för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vissa förbud till skydd för djur- och växtarter. Det kan handla om förbud att skada eller störa vilt levande djur eller att skada sådana djurs fortplantningsområden och viloplatser. Det kan också handla om att ta bort eller skada vilt levande växter. Sådana föreskrifter får bl.a. meddelas om det finns risk för att en vilt levande djur- eller växtart kan komma att försvinna eller om det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.

³⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 98.

³⁸ Prop. 2009/10:80 s. 170.

³⁹ Prop. 2009/10:80 s. 168 och prop. 1993/94:117 s. 17.

Den närmare regleringen av artskyddet finns i artskyddsförordningen (2007:845). Vid sidan av den regleringen finns även skyddsbestämmelser i fiske- respektive jaktlagstiftningen.

Artskyddsförordningen

Artskyddsförordningen innehåller dels nationella regler om skydd av arter, dels bestämmelser som genomför för Sverige bindande internationella och EU-rättsliga regler. Förordningen genomför bl.a. krav som följer av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. I förordningen görs en åtskillnad mellan fåglar, andra djur än fåglar samt växter. Samtliga arter som omfattas av artskyddet i förordningen betecknas som fridlysta.

Enligt bestämmelserna i 4 § artskyddsförordningen om fridlysning av fåglar är det förbjudet att

1. avsiktligt fånga eller döda vilda fåglar (med ett undantag för jakt),
2. avsiktligt förstöra eller skada vilda fåglars bon eller ägg eller bortföra sådana fåglars bon,
3. samla in vilda fåglars ägg, även om de är tomma, och
4. avsiktligt störa vilda fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod, om störningen har väsentlig betydelse med hänsyn till fågeldirektivets syfte att
 - a) bibehålla populationerna av fågelarterna på en tillfredsställande nivå, särskilt utifrån ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, med beaktande även av ekonomiska krav eller rekreatiionsbehov, eller
 - b) anpassa populationerna av arterna till den nivå som anges i a).⁴⁰

Liknande fridlysningsbestämmelser gäller till skydd för vissa andra djur än fåglar. För fridlysta växter gäller ett förbud att avsiktligt plocka, samla in, skära av, dra upp med rötterna eller förstöra växter i deras naturliga utbredningsområde i naturen.

När det gäller fåglar är skyddet inte begränsat till hotade arter, utan fridlysningen gäller för alla vilda fåglar. För andra djur än fåglar

⁴⁰ 4 § artskyddsförordningen har ny lydelse sedan den 1 maj 2026. Ändringen har gjorts mot bakgrund av den rättelse som gjorts i den svenska språkversionen av EU:s fågeldirektiv.

och för växter gäller fridlysningen vissa särskilt angivna arter. Dessa finns upptagna i två bilagor till artskyddsförordningen. I bilaga 1 anges de arter som omfattas av skyddet i art- och habitatdirektivet och i bilaga 2 finns de nationella fridlysningarna.

Flera av de förbud som följer av det EU-rättsliga skyddet avser "avsiktligt" agerande. Av praxis från EU-domstolen följer att dessa förbud kan vara tillämpliga på åtgärder vilkas syfte uppenbart är ett annat än avsiktlig fångst, dödande eller störning av djurarter eller avsiktlig förstörelse och insamling av ägg. Det kan exempelvis handla om skogsbruksåtgärder eller markexploatering.⁴¹ Detta innebär att förbuden kan omfatta verksamheter där utövaren är medveten om risker för att skada de aktuella arterna, t.ex. skogsavverkning i ett område där en skyddad art har häckningsplats.

Möjligheterna att göra undantag från fridlysningsbestämmelserna ser olika ut beroende på vilken kategori av arter det är fråga om. Starkast skydd har sådana arter som omfattas av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. För de flesta arter gäller att länsstyrelsen i det enskilda fallet får ge dispens från förbuden.

Någon motsvarighet till skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken finns inte i artskyddsförordningen. Det får t.ex. till följd att fridlysningen av fåglar gäller även om ett motsvarande förbud vid en proportionalitetsbedömning enligt skälighetsregeln skulle ha framstått som orimligt betungande för den enskilde. Den enskildes intresse tillgodoses i stället av möjligheten till dispens.⁴²

Det är förhållandevis svårt för en markägare att få dispens från ett förbud mot att t.ex. störa fridlysta arter genom skogsavverkning. Bland annat uppställs ett krav på att dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Att ett förbud innebär olägenheter för den enskilde anges inte som en särskild dispensgrund.

Av rättspraxis, med början några år efter 2010 års grundlagsändringar, följer att artskyddsförordningens bestämmelser ses som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna.⁴³ För närvarande omfattas beslut om nekad dispens enligt artskyddsförordningen inte av rätten till ersättning enligt regleringen i miljöbalken. Utgångspunkten är därför att den enskilde inte har rätt till ersättning vid begräns-

⁴¹ Skydda Skogen, mål C-473/19 och C-474/19.

⁴² "Tjäderspelet i Malsättra" NJA 2023 s. 291 p. 18.

⁴³ Se bl.a. MÖD 2013:13. Samma bedömning görs i "Tjäderspelet i Malsättra".

ningar till följd av artskyddet. Riksdagen har nyligen beslutat om att införa en ersättningsrätt på detta område.

Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Miljöfarlig verksamhet

Som tidigare har framgått följer de grundläggande miljökraven av de allmänna hänsynsreglerna. I 9 kap. miljöbalken finns bestämmelser om myndigheternas genomförande av dessa miljökrav för miljöfarlig verksamhet, bl.a. genom regler om tillståndsplikt och anmälningsplikt. Bestämmelserna fanns tidigare i hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen.

Med miljöfarlig verksamhet avses i miljöbalken verksamhet som på något sätt är knuten till användningen av fast egendom och som kan ge upphov till utsläpp i vatten, luft eller mark eller till annan olägenhet för människors hälsa och miljö.⁴⁴ Det handlar alltså om verksamheter som kan medföra miljö- och hälsorisker för omgivningen. Det kan t.ex. vara fråga om utsläpp av avloppsvatten från en industri till ett vattendrag, förvaring av kemikalier och buller från vägtrafik.

Särskilda regler för miljöfarlig verksamhet

För miljöfarlig verksamhet gäller särskilda regler i fråga om tillstånd, anmälan och tillsyn. Beroende på hur farliga de typiskt sett anses vara är vissa verksamheter tillstånds- respektive anmälningspliktiga. Som exempel kan nämnas gruvor och pappersmassaindustrier (tillstånd söks hos domstol), många olika slags industrier och stora anläggningar för djurhållning (tillstånd söks hos länsstyrelsen) och små vindkraftverk (anmälan görs till kommunen).⁴⁵

För andra miljöfarliga verksamheter finns ingen tillstånds- eller anmälningsplikt. I dessa fall gäller dock, som för alla andra verksamheter, de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och myndigheterna har möjlighet att ingripa mot verksamheter som inte följer hänsynsreglerna.

⁴⁴ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (22 maj 2025, JUNO), kommentaren till 9 kap. 1 §.

⁴⁵ Se Michanek och Zetterberg, Den svenska miljörätten, 6 uppl., 2025, s. 305.

Det finns ingen rätt till ersättning

Enligt miljöbalken finns det ingen rätt till ersättning vid beslut om begränsningar av eller förbud mot miljöfarlig verksamhet. När undantaget från rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar infördes i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen angavs dessa bestämmelser som exempel på vad som omfattas av undantaget.⁴⁶

Jordbruk och annan verksamhet*Anmälan för samråd*

Även om en verksamhet eller åtgärd inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöbalken ska enligt 12 kap. 6 § i vissa fall en anmälan för samråd göras hos den aktuella tillsynsmyndigheten. Detta gäller om naturmiljön kan komma att väsentligt ändras till följd av verksamheten eller åtgärden i fråga. Så kan exempelvis vara fallet vid skogsavverkning (frågan behandlas nedan i anslutning till skogsårdslagen).

Vid bedömningen av om det finns skäl att genom föreläggande ställa krav på åtgärder för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön får de allmänna hänsynsreglerna betydelse.

Rätten till ersättning

Enligt miljöbalken finns det normalt en rätt till ersättning för markägaren vid beslut om föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Ersättning vid ingripanden av det allmänna*Ersättning vid vissa föreskrifter, förelägganden och förbud*

Miljöbalkens grundläggande regel om markägares rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar finns i 31 kap. 4 §. En innehavare av särskild rätt till en fastighet, t.ex. nyttjanderätt eller servitut, har motsvarande rätt till ersättning som en fastighetsägare. I paragrafen finns

⁴⁶ Prop. 2009/10:80 s. 169 och 170.

en uppräknning av olika ersättningsberättigade åtgärder enligt 7 kap. miljöbalken (skydd av områden), 12 kap. 6 § miljöbalken (föreläggande eller förbud efter samråd) och fiskelagen.

De beslut beträffande områdesskydd som omfattas av ersättningsrätten rör olika åtgärder beträffande nationalparker, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområden, vattenskyddsområden och särskilda skyddade områden (Natura 2000-områden).

Att föreläggande och förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken omfattas innebär att det finns en ersättningsrätt vid rådighetsinskränkningar i fråga om mark där samrådsskyldighet gäller, dvs. i sådana fall då det inte finns en tillstånds- eller anmälningsplikt men där en verksamhet kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Som tidigare framgått förutsätter föreläggande eller förbud i dessa fall att beslutet behövs för att begränsa eller motverka skador på naturmiljön.

De beslut enligt fiskelagen som omfattas rör sådana begränsningar som behövs för att förhindra att fiske i havet försämrar livsmiljöer i ett Natura 2000-område.

Beslut om nekad dispens enligt artskyddsförordningen finns för närvarande inte med i uppräknningen över beslut som kan ge rätt till ersättning. Riksdagen har dock beslutat en lagändring som innebär att det införs en ersättningsrätt vid rådighetsinskränkningar som är en följd av beslut om att helt eller delvis neka dispens från artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser.⁴⁷ Lagändringen träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

En grundläggande förutsättning för att det ska föreligga en ersättningsrätt enligt 31 kap. 4 § miljöbalken är att beslutet innebär

1. att mark tas i anspråk eller
2. att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

Det första fallet som grundar en ersättningsrätt för en markägare eller innehavare av särskild till en fastighet är då ett beslut innebär att mark tas i anspråk. Det kan bl.a. handla om att det i ett naturreservat anläggs vägar, parkeringsplatser, vandringsleder, raststugor, tältplatser, badplatser, sanitära inrättningar eller liknande anordningar (7 kap. 6 § miljöbalken). Vidare kan allmänheten beredas tillträde till mark där allmänheten annars inte har rätt att vistas (t.ex.

⁴⁷ Prop. 2025/26:230, bet. 2025/26:MJU28, rskr. 2025/26:403.

tomt); också detta lär innebära att mark tas i anspråk.⁴⁸ I dessa fall är den närmare omfattningen av ingreppet inte avgörande för rätten till ersättning, utan alla intrång som kan värderas ekonomiskt ska ersättas.

Det andra fallet då det finns en rätt till ersättning är vid avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Som beskrivs i kapitel 4 infördes denna ersättningsregel första gången i miljölagstiftningen genom 1972 års ändringar i naturvårdslagen. En motsvarande bestämmelse togs in i nuvarande 2 kap. 15 § regeringsformen genom 1994 års grundlagsändringar.

Pågående markanvändning

Det är endast inskränkningar i den pågående markanvändning som ger rätt till ersättning. En markägare eller annan rättighetshavare ska inte ersättas för att denne förlorar möjligheten att använda marken på ett nytt sätt, exempelvis för annan näringsverksamhet. Det innebär att rätten till ersättning inte omfattar ändrad markanvändning eller, med ett annat uttryck, bortfall av förväntningar.⁴⁹

För att visa på skillnaden mellan dessa två situationer har följande exempel nämnts. Då en jordbrukare inte får fortsätta att odla en viss gröda på grund av föreskrifter i ett naturreservat är det fråga om ett intrång i pågående markanvändning, som ger rätt till ersättning (om den innebär att markanvändningen inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras, se nedan). Men om samma föreskrifter hindrar jordbrukaren från att bebygga marken är det en åtgärd som ska bedömas som ändrad markanvändning, varför det inte finns någon rätt till ersättning.⁵⁰

Uttrycket pågående markanvändning kan dock omfatta mer än det rent faktiska utnyttjandet av marken. Enligt motivuttalanden ska begreppet ges en relativt generös tillämpning och en markägare som hindras att vidta en normal rationalisering av pågående markanvändning bör få ersättning. Bedömningen ska göras i det enskilda fallet med utgångspunkt i vad som vid varje tidpunkt framstår som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen. I förarbetena uttrycks detta som att hänsyn bl.a. ska tas till det allmännas

⁴⁸ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (16 juni 2026, JUNO), kommentar till 31 kap. 4 §.

⁴⁹ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 550.

⁵⁰ Se Michanek och Zetterberg, Den svenska miljörätten, 6 uppl., 2025, s. 512.

syn på lämpliga bruks- och rationaliseringsmetoder på det sätt som denna kommer till uttryck i jord- och skogsbrukspolitisk lagstiftning eller på något annat sätt.⁵¹

Vidare anges i förarbetena att det är av betydelse om ett förfarande är generellt tillståndspliktigt. I sådana fall kan utgångspunkten vara att det utgör en ändring i pågående markanvändning och att ersättning därför inte ska betalas om åtgärden förbjuds.⁵²

Enligt Högsta domstolens avgörande ”Bunkeflo strandängar” NJA 2015 s. 323 bör lagmotiven förstås så att rätten till ersättning inte begränsas av varje tillstånd som kan krävas inom en viss verksamhet. I stället måste det vara fråga om sådana mer grundläggande tillstånd som är nödvändiga för att en verksamhet av en viss karaktär över huvud taget ska kunna bedrivas.⁵³ Högsta domstolen konstaterade att också mer generella hinder eller ingripanden som kan följa av exempelvis de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken har avsetts vara sådana att de inte ger upphov till någon ersättningsskyldighet.

Vidare fann Högsta domstolen att gränsen mellan pågående och ändrad markanvändning får göras genom en bedömning av samtliga omständigheter i det särskilda fallet och vad som allmänt sett framstår som samma eller en annan verksamhet. Vid den bedömningen kan det vägas in om verksamheterna skiljer sig i fråga om exempelvis omloppstider, såsom mellan jordbruk och skogsbruk. Det kan i vissa fall även finnas skäl att pröva om en ny användning får påtagligt annorlunda konsekvenser för miljön. Sådana miljökonsekvenser kan alltså innebära att det ska ses som en ändrad markanvändning.

I ”Bunkeflo strandängar” var det fråga om jordbruksmark som i princip förlorat allt ekonomiskt värde till följd av ett beslut om inrättande av ett naturreservat. Den aktuella marken hade legat i träda under ungefär 40 år, varför den faktiskt pågående markanvändningen inte kunde betecknas som jordbruksverksamhet. Marken hade dock tidigare använts för jordbruk och det var möjligt att utan något grundläggande tillstånd använda den för åkerbruk respektive som betesmark. Enligt Högsta domstolen var det därför fråga om en inskränk-

⁵¹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 550, jfr prop. 1972:111 bilaga 2 s. 333 och 334.

⁵² Prop. 1997/98:45 del 1 s. 550. Som exempel på ett generellt tillståndspliktigt förfarande nämns uppförande av en koncessionspliktig anläggning för uppfödning av svin.

⁵³ Se även Michanek och Zetterberg, Den svenska miljörätten, 6 uppl., 2025, s. 516, för uppfattningen att det sannolikt främst är krav på grundtillstånd, exempelvis till miljöfarlig verksamhet (9 kap. miljöbalken) och vattenverksamhet (11 kap. miljöbalken) som i sig kan klassificera en planerad markanvändning som ändrad.

ning i pågående markanvändning, som innebar att markägaren hade rätt till ersättning.

Vid bedömningen av vad som ska ses som pågående markanvändning är, som redan har berörts, även de allmänna hänsynsreglerna av betydelse. I förarbetena till miljöbalken konstaterades bl.a. att en verksamhetsutövare har ett eget ansvar att följa dessa regler men att myndigheter kan ingripa för att kräva rättelse och att reglerna ska ligga till grund för villkor vid tillståndsprövningar. När det gäller ersättningsfrågan ansågs det vara en underförstådd och självklar begränsning i uttrycket pågående markanvändning att endast lagenlig användning av mark eller byggnad berättigar till ersättning. Någon rätt till ersättning finns därför inte vid myndighetsingripanden i syfte att se till att en lags aktsamhets- eller hänsynskrav följs.⁵⁴ Som tidigare framgått förutsätter dock en tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna att kravet inte är orimligt (2 kap. 7 § miljöbalken).

Frågan om pågående markanvändning har även behandlats utförligt av Mark- och miljööverdomstolen i MÖD 2020:8, som handlar om ersättning på grund av nekat tillstånd att avverka fjällnära skog. Där slogs exempelvis fast att det är skogsbruket som helhet, inte den enskilda avverkningsåtgärden, som utgör den pågående markanvändningen på produktiv skogsmark. I målet klargjordes vidare att en tillståndsplikt för en specifik avverkningsåtgärd inte utgör ett sådant grundläggande tillstånd vars avsaknad medför att åtgärden ska anses utgöra ändrad markanvändning, att skogsbruk kan bedrivas genom gallring, röjning och andra åtgärder utan sådant tillstånd, och att ett avverkningsstillstånd därför inte är jämförbart med t.ex. tillstånd för mineralutvinning.

Berörd del av fastigheten

Regeln om att bedömningen ska göras i förhållande till berörd del av fastigheten infördes genom 1987 års plan- och bygglag. I miljöbalkens förarbeten hänvisas till motivuttalanden till plan- och bygglagens bestämmelse.

När det gäller skogsbruk ska enligt dessa uttalanden skadan hänföras till en ”behandlingsenhet”, dvs. ett eller flera skogsbestånd som avses bli behandlade med samma åtgärd samtidigt. Vad som utgör

⁵⁴ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 551.

ett bestånd ska bedömas enligt normala fackmannamässiga grunder. Det kan för storskogsbruket innebära att mindre områden med avvikande skogsbestånd hänförs till angränsande bestånd. Det blir då inte fråga om att göra en strikt biologisk indelning. För jordbrukets del avses med den berörda delen det åkerskifte eller den äng som framstår som en brukningsmässigt avgränsad del.⁵⁵

Avsevärt försvårande

För att ersättning ska utgå krävs att det är fråga om ett någorlunda kvalificerat ingrepp; ett bagatellartat intrång bör inte grunda någon ersättningsrätt mot det allmänna. Det finns inte någon fast procent-sats för när den uppkomna skadan ska anses vara avsevärt försvårande. En gräns om 10 procent inom berörd del av fastigheten har dock ansetts vara den högsta nivå av intrång som i något fall behöver accepteras utan att ersättning betalas. Detta gäller om den berörda delen representerar ett i pengar litet belopp. Vid höga värden är det en i relativa tal väsentligt mindre värdenedsättning som markägaren behöver tåla.⁵⁶

Vid bedömningen av om ett ingrepp är avsevärt försvårande ska den s.k. ackumuleringsregeln beaktas (31 kap. 9 §). Enligt denna regel ska hänsyn tas till andra beslut om markanvändningen under de senaste tio åren.

Expropriationslagens ersättningsbestämmelser ska tillämpas

När mark tas i anspråk eller då ägarens rådighet inskränks med stöd av reglerna i miljöbalken ska som utgångspunkt expropriationslagens bestämmelser om ersättning tillämpas (31 kap. 2 §). Vid rådighetsinskränkningar tillämpas bestämmelserna om expropriation av nyttjanderätt och servitut. Att expropriationslagen ska tillämpas innebär bl.a. att det ska göras ett påslag med 25 procent av marknadsvärdet respektive marknadsvärdeinskränkningen.

När det gäller påslagsregeln vid rådighetsinskränkningar framhölls i förarbetena till 2010 års ändringar i expropriationslagen att det samtidigt är angeläget att det finns effektiva möjligheter att skydda

⁵⁵ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 555, jfr bet. 1986/87:BoU1 s. 150 och 151.

⁵⁶ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 555 och 556, jfr prop. 1972:111 bilaga 2 s. 332 och 335.

t.ex. natur- och kulturintressen genom rådighetsinskränkningar. Lagrådet anmärkte att den förstärkta äganderätten kommer att leda till ökade kostnader för det allmänna, vilket kan inge betänkligheter exempelvis när det gäller möjligheterna att skydda orörd natur och intressanta kulturbyggnader.⁵⁷

I denna del konstaterade regeringen i propositionen att det visserligen finns argument för att inte låta påslaget gälla i samtliga de fall där lagstiftningen hänvisar till expropriationslagens ersättningsbestämmelser. Regeringen ansåg dock att skyddet för äganderätten bör stärkas också vid inskränkningar av rådigheten. Som skäl anfördes att äganderätten även i dessa fall inskränks med tvång och att en förhöjd ersättning då närmast kan anses motsvara vad fastighetsägaren skulle vara beredd att i en frivillig situation upplåta särskild rätt i fastigheten för. Vidare framhölls att det vid sidan av rådighetsinskränkningarna finns en mängd andra möjligheter enligt olika lagar att tvångsvis ta i anspråk en fastighet där det står klart att ett påslag ska betalas, t.ex. vid beslut om ledningsrätt. Att undanta just rådighetsinskränkningarna från påslaget ansågs mot denna bakgrund inte som motiverat.⁵⁸

Regeringen konstaterade också att möjligheterna att skydda viktiga natur- och kulturvärden inte endast är avhängiga av kostnaderna för åtgärden och att frågan måste ses i ett vidare perspektiv. Vidare uttalades att det i grunden finns ändamålsenliga instrument i lagstiftningen för att möjliggöra skydd för värdefulla natur- och kulturmiljöer, vilka kvarstår oförändrade. Att inskränkningen av äganderätten kan vara mer eller mindre långtgående avspeglas ytterst i hur stor ersättning som betalas ut till ägaren av den fastighet som blir föremål för expropriation eller liknande tvångsåtgärd.⁵⁹

Rätten till inlösen i vissa fall

När en inskränkande föreskrift som avses i 31 kap. 4 § första stycket innebär mycket allvarliga intrång har en fastighetsägare rätt att få sin fastighet inlöst. Detta följer av bestämmelsen i 31 kap. 8 §. I dessa fall krävs för en inlösenrätt att det uppstår synnerliga olägenheter vid pågående markanvändning av fastigheten. Prövningen ska alltså

⁵⁷ Prop. 2009/10:162 s. 200.

⁵⁸ Prop. 2009/10:162 s. 73.

⁵⁹ Prop. 2009/10:162 s. 74.

göras beträffande hela fastigheten; det är inte tillräckligt att synnerliga olägenheter uppstår för den berörda delen av fastigheten. Avgörande bör vara om fastigheten till följd av föreskrifterna blivit så onyttig för ägaren att det framstår som skäligt att den övertas av staten eller kommunen.⁶⁰

Rätten till ersättning på grund av vattenverksamhet

Rätten till ersättning vid ingrepp i annans egendom på grund av vattenverksamhet regleras i 31 kap. 16 §. Enligt den bestämmelsen gäller att den som med stöd av tillstånd till vattenverksamhet genom inlösen eller på annat sätt tar i anspråk annans egendom eller vidtar en åtgärd som skadar annans egendom ska betala ersättning för vad som avstås eller skadas. Även i dessa fall ska expropriationslagens regler tillämpas vid bestämmandet av ersättningen.

10.2.4 Plan- och bygglagen

Syfte och innehåll

I plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Dessa bestämmelser ger möjlighet för det allmänna – i första hand genom kommunerna – att inskränka rådigheten över mark och byggnader i en stor mängd olika situationer.

Så sker genom planläggning av markens användning (t.ex. översiktsplan och detaljplan) och att det för vissa åtgärder uppställs krav på tillstånd (bygglov, marklov och rivningslov). Det kan bl.a. handla om krav på uppförande, utformning och användning av mark och byggnader uppställda i plan- och bygglagen eller i detaljplaner och områdesbestämmelser. Det kan också handla om att uppställda krav ändras till följd av att en detaljplan ändras eller upphävs, eller om att bygg-, mark- eller rivningslov vägras.

I 2 kap. plan- och bygglagen anges vissa allmänna principer och förutsättningar för lokalisering och bebyggelse. De frågor som regleras i plan- och bygglagen förutsätter i många fall en avvägning mellan olika motstående intressen. Vid denna prövning ska hänsyn tas till

⁶⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 323.

både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 §). Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet (2 kap. 4 §).

Rätten till ersättning

Skadeersättning och inlösen

Bestämmelser om skadeersättning och inlösen finns i 14 kap. plan- och bygglagen. Enligt dessa bestämmelser är kommunen skyldig att i vissa fall ersätta fastighetsägare för skador som uppkommit till följd av beslut enligt lagen.

Reglerna om rätten till ersättning kan delas in i tre olika grupper. Den första gruppen omfattar de fall då fastighetsägaren har rätt till ersättning utan att denne först behöver tåla viss skada, dvs. utan krav på kvalificerad skada (14 kap. 2–4, 8, 9 och 14–18 §§). Så är fallet t.ex. vid vägrat bygglov för ersättningsbyggnad till byggnad som förstörts genom olyckshändelse eller då en detaljplan ändras eller upphävs före genomförandetidens utgång.

Den andra gruppen avser de situationer då fastighetsägaren måste tåla en viss skada om den inte är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten (14 kap. 5 och 7 §§). Det handlar om dels fall då bygglov vägras för ersättningsbyggnad till byggnad som inte har förstörts genom en olyckshändelse, dels fall 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. Utifrån en tolkning av förarbetsuttalanden till 1987 års plan- och bygglag talar mycket för att kvalifikationsgränsen ska förstås så att ”betydande skada” motsvarar cirka 15–20 procent av värdet av den berörda delen av fastigheten.⁶¹ I de fall skadan är stor i absoluta tal är det troligt att en lägre procentsats ska tillämpas.⁶²

Den tredje gruppen omfattar situationer då kompensation utgår först när den pågående markanvändningen avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten, men i så fall utan reduktion av ersättningen (14 kap. 6, 10 och 11 §§). Det kan t.ex. vara då kommunen i en detalj-

⁶¹ Se prop. 1987/86:1 s. 391 och BoU 1986/87:1 s. 142.

⁶² Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (10 mars 2026, JUNO), kommentaren till 14 kap.

plan 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 värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Ersättning lämnas inte när åtgärder vidtas till uppfyllande av reglerna om hänsyn i 2 kap. plan- och bygglagen. 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 och det inte är fråga om återbetalning av gatukostnader eller vägrat bygglov för ersättningsbyggnad, samt i vissa fall av vägrat mark- eller rivningslov.⁶³

Ersättningsens bestämmande

Vid bestämmande av ersättningen ska som huvudregel 4 kap. expropriationslagen tillämpas. Det finns dock vissa för plan- och bygglagen avvikande regler i detta avseende.

Så är fallet med 14 kap. 24 §. Paragrafen innehåller regler om hur ersättning för minskning av marknadsvärdet ska bestämmas vid beslut om bebyggelserestriktioner och vissa andra fall. Det kan handla om föreläggande som innebär att ett byggnadsverk ska tas bort, vägrat bygglov för en byggnad som förstörts genom en olyckshändelse, rivningsförbud samt ändringar eller upphävande av en detaljplan före genomförandetidens utgång. Regleringen innebär att ska göras vissa avsteg i förhållande till vad som gäller för expropriationsersättning.

Beräkningen av ersättningen i dessa fall kan beskrivas enligt följande. Först ska skillnaden fastställas mellan fastighetens marknadsvärde före och efter det aktuella beslutet eller åtgärden. Ersättningen ska bestämmas utan hänsyn till förväntningar om ändring av markanvändningen. Därefter ska det ska göras ett toleransavdrag i de fall kvalifikationsgränsen är betydande skada.⁶⁴ Det framräknade beloppet

⁶³ Se SOU 2013:59 s. 91.

⁶⁴ Se Blomberg och Svensson, Plan- och bygglag (2010:900) 14 kap. 8 §, Lexino 2026-04-01.

höjs sedan med 25 procent i enlighet med bestämmelserna i expropriationslagen.

Toleransavdraget har motiverats med att det har ansetts som en rimlig princip att alla fastighetsägare ska tåla ett visst intrång till följd av vissa slag av restriktioner som berör deras fastigheter. Det skulle då inte vara rimligt om en fastighetsägare, som drabbas av ett intrång utöver den nivå där rätt till kompensation inträder, skulle få ersättning också för den del av intrånget som ligger under denna nivå och som alltså av andra får tålas utan rätt till kompensation.⁶⁵

Avdraget sker som framgått endast när kvalifikationsgränsen är betydande skada. I övriga fall, dvs. när det för rätt till ersättning krävs att pågående markanvändning avsevärt försvåras, utgår ersättning utan avdrag, när kvalifikationsgränsen har överskridits.

Ersättning vid inlösen

När det gäller expropriativa förfoganden innehåller plan- och bygglagen bestämmelser om kommunens rätt till inlösen. Kommunens rätt att lösa in fastigheter, mark och andra utrymmen regleras i 6 kap. 13–17 §§ plan- och bygglagen.

Enligt 13 § får kommunen lösa in mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för (1) en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för eller (2) annat än enskilt bebyggande, om markens eller utrymmets användning för det avsedda ändamålet inte kan anses säkerställd. Under andra punkten faller i första hand kvartersmark för allmänt ändamål t.ex. skoltomter, men det kan också vara fråga om idrottsplatser, skydds- och säkerhetsområden, järnvägs- och andra trafikområden, hamnområden m.m.⁶⁶

Kommunen har även en rätt till inlösen för enskilt byggande enligt bestämmelserna i 14–15 §§. Det innebär bl.a. en rätt för kommunen att lösa in sådana fastigheter som vid genomförandetidens utgång inte har bebyggts på ett sätt som i huvudsak följer detaljplanen. En förutsättning i dessa fall är att det ska vara fråga om mark eller annat utrymme inom sådana planområden där kommunen är huvudman för gator och andra allmänna platser.

⁶⁵ Prop. 1985/86:1 s. 393.

⁶⁶ Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (10 mars 2026, JUNO), kommentaren till 6 kap. 13 §.

Om någon har en särskilt rätt till mark eller annat utrymme som omfattas av kommuns inlösenrätt enligt 13, 14 eller 15 §, får kommunen också lösa in den särskilda rätten (16 §).

Av 17 § följer att om kommunen använder sig av sin rätt till inlösen, ska ersättningen bestämmas enligt 4 kap. expropriationslagen. Efter 2010 års ändringar i expropriationslagen, vilka bl.a. innebar att den s.k. presumptionsregeln upphävdes, innebär det att ersättning ska betalas även för den del av markens eller utrymmets marknadsvärde som avser förväntningar om en ändring av det tillåtna användnings-sättet. Av hänvisningen till expropriationslagen följer att det ska göras ett påslag om 25 procent när ersättningen bestäms.⁶⁷

Av 4 kap. 3 a § expropriationslagen följer att ersättningen vid inlösen av allmän plats enligt 6 kap. 13 § plan- och bygglagen ska bestämmas med hänsyn till de planförhållanden som rådde närmast innan marken eller utrymmet angavs som allmän plats. Bestämmelsen uttrycker samma princip som anges i 4 kap. 2 § expropriationslagen, dvs. att man skall bortse från verkan av expropriationsföretaget när löseskillingen bestäms. Expropriationsersättningen ska således bestämmas med bortseende från inverkan av den detaljplan enligt vilken marken avsattes för allmän plats.⁶⁸

I vissa fall har en fastighetsägare rätt att begära inlösen av en fastighet. Bestämmelser om detta finns i 14 kap. 13–17 §§ plan- och bygglagen. Vid bestämmande av ersättning i dessa fall ska 4 kap. expropriationslagen tillämpas (14 kap. 23 § plan- och bygglagen).

10.2.5 Fastighetsbildningslagen

Fastighetsbildningslagen (1970:988) innehåller bestämmelser om ändring i fastighetsregleringen. Med stöd av dessa bestämmelser kan mark tvångsvis överföras från en fastighet till en annan. För att så ska få ske krävs bl.a. att överföringen ska innebära en positiv värdeförändring och leda till en förbättring av sökandens fastighet. Överföringen får inte leda till att avstående fastighet blir mindre lämpad för sitt ändamål och inte heller påverka storleken på berörda fastigheter i alltför stor utsträckning.

⁶⁷ Prop. 2009/10:162 s. 111.

⁶⁸ Prop. 1985/86:90 s. 143.

För mark som frångår fastighet ska vederlag utgå i mark eller andel i samfällighet, om inte ersättning i pengar är mer ändamålsenlig (5 kap. 2 §). Huvudregeln är alltså att vederlag ska utgå genom markbyte; den fastighet som avstår mark kompenseras med annan mark. Om värdet av marken minskar ska skillnaden ersättas i pengar. Ersättningen bestäms genom s.k. likvidvärdering (5 kap. 10 a och 11 §§). Om fastighetsregleringen medför övrig skada, ska även den ersättas (5 kap. 12 §).

Vid bestämmande av ersättningen görs en åtskillnad mellan fall som är av expropriativ karaktär och s.k. vinstdelningsfall, då det inte är möjligt att ta egendomen i anspråk enligt 14 kap. 14–18 §§ plan- och bygglagen eller genom expropriation. I expropriationsfallen tillämpas ersättningsbestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen fullt ut. När det gäller vinstdelningsfallen görs vissa undantag från dessa bestämmelser, bl.a. i fråga om schablonpåslaget om 25 procent. Anledning är att fastighetsägaren utöver marknadsvärdet får del av det värde som egendomen har för den tillträdande fastigheten.⁶⁹ I dessa fall ska inte heller influensregeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen tillämpas.

Till skillnad från vad som gäller vid expropriation finns vid marköverföring genom fastighetsreglering ingen bestämmelse om allmän intresseavvägning.⁷⁰ Enligt rättspraxis ska det krav på en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall som följer av 2 kap. 15 § regeringsformen tillgodoses genom en fristående proportionalitetsavvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Den enskildes intresse av att intrång i egendomsskyddet inte sker ska då vägas mot den grad av allmänt intresse som kan finnas för åtgärden.⁷¹

10.2.6 Skogsvårdslagen

Skogsvårdslagen (1979:429) bygger på två jämställda skogspolitiska mål: produktionsmålet och miljömålet. Detta uttrycks i 1 § så att skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen. Dit hör t.ex. rennäringens och kulturmiljövårdens intressen men också rekreati- och friluftsin-teressen.

⁶⁹ Prop. 2009/10:162 s. 74 och 75.

⁷⁰ Jfr 2 kap. 12 § expropriationslagen.

⁷¹ "Parkfastigheten" NJA 2018 s. 753. Se vidare kapitel 4.

Skogsvårdslagen innehåller bestämmelser som möjliggör rådhetsinskränkningar av hänsyn till natur- och kulturmiljövården genom föreskrifter och förbud, tillståndsplikt och villkor samt förelägganden och förbud bl.a. när det finns särskilda skäl. En fastighetsägare har endast rätt till ersättning i vissa fall av vägrat tillstånd eller meddelade villkor.

Skogsavverkning kräver normalt inte tillstånd. För avverkning av fjällnära skog och ädellövskog uppställs dock ett tillståndskrav. Tillstånd till avverkning i fjällnära skog får inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården. Kraven på den allmänna hänsyn som enligt skogsvårdslagen ska tas till bl.a. naturvårdens intressen vid all skötsel av skog får dock inte vara så ingripande att pågående markanvändning i den berörda delen avsevärt försvåras (30 § tredje stycket). Vidare krävs särskilda skäl för att ge tillstånd till avverkning på en sammanhängande yta som är större än 20 hektar inom samma brukningsenhet.

En markägare ska enligt bestämmelserna i 14 § skogsvårdslagen underrätta Skogsstyrelsen om en förestående avverkning. En avverkningsskylt enligt skogsvårdslagen anses enligt 6 § första stycket förordningen (1998:904) om anmälan för samråd utgöra en anmälan för samråd. Skogsstyrelsen får då, med tillämpning av 12 kap. 6 § miljöbalken, förelägga markägaren att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Rätten till ersättning följer i dessa fall av regleringen i miljöbalken.

Riksdagen har nyligen beslutat att samrådsskyldigheten i 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken ska gälla för skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen endast i de fall regeringen bestämmer det i föreskrifter. Ändringen träder i kraft den dag som regeringen bestämmer. Enligt regeringens bedömning i det lagstiftningsärendet bör en avverkningsskylt inte längre anses utgöra en anmälan för samråd.⁷²

När tillstånd till avverkning ges ska Skogsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen samt rennäringens intressen. Skogsstyrelsen får även besluta om åtgärder för att begränsa eller motverka andra olägenheter och för att trygga återväxten av skogen.

⁷² Prop. 2025/26:242, bet. 2025/26:MJU29, rskr. 2025/26:404.

Fastighetsägaren har rätt till ersättning om tillstånd vägras eller vid beslut om villkor. En grundläggande förutsättning är att pågående markanvändning inom den berörda delen av fastigheten avsevärt försvåras. Sedan 2022 gäller en presumtion om att pågående markanvändning är skogsbruk vid prövning av rätten till ersättning avseende produktiv skogsmark i fjällnära skog. Presumtionen gäller inte om marken används uteslutande för andra ändamål, t.ex. som skid-anläggning, vindkraftspark, gruva, ledningsgata eller tomtmark.⁷³ Enligt vad som följer av 19 § ska vissa bestämmelser i miljöbalken tillämpas vid prövningen av rätten till ersättning. Det innebär bl.a. att bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen ska gälla, om det inte finns avvikande bestämmelser i miljöbalken.

10.2.7 Ledningsrättslagen

Enligt ledningsrättslagen (1973:1144) kan den som för en ledning eller annan anordning vill utnyttja ett utrymme inom en fastighet få rätt till det, s.k. ledningsrätt (1 §). En ledningsrätt omfattar befogenheten att inom fastigheten vidta de åtgärder som behövs för att dra fram och använda en ledning eller annan anordning, t.ex. tunnlar, kulvertar och rör. En upplåtelse av ledningsrätt gäller för all framtid.

Ledningsrätt får inte upplåtas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av upplåtelsen från allmän eller enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den (6 §). Det ska alltså göras en intresseavvägning.

I 12 § finns bestämmelser om skyldigheten att avstå utrymme för en ledning genom upplåtelse och inlösen. Enligt paragrafens första stycke får mark eller annat utrymme för en ledning eller annan anordning tas i anspråk på en fastighet, om det inte orsakar synnerligt men för fastigheten. Även om synnerligt men uppkommer kan mark i vissa fall, enligt vad som framgår av andra stycket, tas i anspråk, bl.a. då ledningen är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. I dessa fall har ägaren rätt att begära att fastigheten ska lösas in. Även ledningsrättshavaren har i dessa fall rätt att påkalla inlösen, om detta skulle medföra endast en ringa höjning av ersättningen till fastighetsägaren och denne inte har ett beaktansvärt intresse av att behålla fastigheten eller fastighetsdelen.

⁷³ Se prop. 2021/22:207 s. 24 och 25.

Enligt 12 a § får lantmäterimyndigheten besluta att sådana byggnader eller andra anläggningar, som enligt 2 kap. 1 § jordabalken hör till en fastighet och är ägnade för stadigvarande bruk vid utövandet av ledningsrätten, inte längre ska höra till fastigheten. För ett sådant beslut krävs att åtgärden leder till ett mer ändamålsenligt utnyttjande av ledningsrätten och att fördelarna av åtgärden överväger de kostnader och olägenheter som den medför. Genom beslutet övergår äganderätten till anläggningen till ledningsrättshavaren.

Av 13 § följer att ersättning för upplåtelse och inlösen enligt 12 § eller en åtgärd enligt 12 a § ska bestämmas enligt 4 kap. expropriationslagen.

10.2.8 Väglagen

I väglagen (1971:948) finns bestämmelser som ger det allmänna möjlighet att ta mark i anspråk för allmän väg. När detta sker får väghållaren – staten eller i vissa fall en kommun – en s.k. vägrätt till marken. Det innebär inte att äganderätten övergår. I stället innefattar vägrätten en rätt för väghållaren att nyttja mark eller annat utrymme som behövs för en väg, trots den rätt som någon annan kan ha till fastigheten. Vägrätt ger väghållaren en rätt att i fastighetsägarens ställe bestämma över markens eller utrymmets användning under den tid vägrätten består och tillgodogöra sig alster och andra tillgångar som kan utvinnas ur marken eller utrymmet (30 §). Vägrätten kan beskrivas som en sorts nyttjanderätt som på obegränsad tid gäller med bästa rätt i fastigheten och som därigenom står mycket nära äganderätten.⁷⁴

En fastighetsägare vars marks tas i anspråk med vägrätt har rätt till intrångsersättning och ersättning för annan skada till följd av vägens byggande eller användande, om det inte har avtalats eller uppenbarligen förutsatts att ersättning inte ska lämnas (55 §).⁷⁵ Huruvida det uppenbarligen förutsatts att ersättning inte ska utgå får avgöras med beaktande av samtliga föreliggande omständigheter. Bland omständigheter som kan ha betydelse märks främst att avsevärd tid förflutit efter markens upplåtelse utan att fastighetsägaren framställt krav på ersättning eller ens fört ersättningsfrågan på tal.

⁷⁴ Se Bengtsson, Speciell fastighetsrätt, 13 uppl., 2022, s. 162.

⁷⁵ När det gäller detaljplanlagd mark kan ersättning i stället betalas med anledning av inlösen eller förvärv enligt 6 kap. 17 § och 14 kap. 1 § plan- och bygglagen.

Betydelsefullt kan t.ex. också vara att ägarna till närliggande fastigheter allmänt avstått från ersättning.⁷⁶

Samma rätt till ersättning har en innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastigheten, om rätten inte har upplåtits efter det att marken eller utrymmet togs i anspråk.

Vid bestämmandet av ersättningen gäller 4 kap. expropriationslagen i tillämpliga delar. Det innebär att ersättning ska betalas med ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer till följd av vägen. Vid beräkningen av ersättningen ska beaktas den eventuella nytta för fastigheten som vägen innebär. Ersättning ska betalas även för den del av fastighetens eller rättighetens marknadsvärde som avser förväntningar om en ändring av det tillåtna användningssättet samt med tillämpning av påslagsregeln.⁷⁷

10.2.9 Rennäringslagen

I rennäringslagen (1971:437) regleras renskötselrätten, dvs. rätten för den som är av samisk härkomst att enligt bestämmelserna i lagen använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar. Renskötselrätten grundas på urminnes hävd och får utövas av den som är medlem i sameby. Som anges i kapitel 4 är det en särskild form av egendom som omfattas av regeringsformens egendomsskydd vid sidan av äganderätten till samma mark. I renskötselrätten ingår, utöver rätten att bedriva renskötsel, vissa ytterligare rättigheter, däribland viss rätt att jaga och fiska.

I 26–30 §§ rennäringslagen finns bestämmelser om renskötselns upphävande i vissa fall. Enligt dessa bestämmelser kan regeringen förordna om upphävande av renskötselrätten för visst markområde, när området behövs för ändamål som avses i 2 kap. expropriationslagen. Om upphävandet medför skada eller olägenhet för renskötseln eller för sådan rätt till jakt eller fiske som ingår i renskötselrätten ska ersättning utgå. Att ersättning ska utgå även för ”olägenhet” har ansetts bättre tillgodose samernas intressen än vad enbart expropriationslagens bestämmelser skulle göra.⁷⁸

⁷⁶ Se prop. 1971:123 s. 194.

⁷⁷ Prop. 2009/10:162 s. 103.

⁷⁸ Prop. 1992/93:32 s. 96.

Ersättning för skada eller olägenhet som inte drabbar en bestämd person tillfaller till hälften den sameby som berörs av upphävandet och till hälften samefonden, om inte särskilda skäl föreligger. I fråga om upphävande av renskötselrätt och ersättning med anledning därav gäller därutöver i tillämpliga delar bestämmelserna i expropriationslagen om expropriation av särskild rätt till fastighet.

Enligt 31 § rennäringslagen får sameby eller medlem i sameby inte upplåta rättighet som ingår i renskötselrätten, vilket bl.a. omfattar rätten till jakt och fiske. En upplåtelse får under vissa förutsättningar beslutas av Länsstyrelsen. För det fall som upplåtelse sker av rätten till jakt och fiske på statens mark ska avgiften för detta fördelas mellan Samefonden och den sameby som berörs av upplåtelsen.

10.2.10 Lagen om skydd mot olyckor

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor (1 kap. 1 §).

Regleringen möjliggör olika former av ingrepp i enskildas egendom. Bland annat finns möjlighet att tvångsvis ta egendom i anspråk vid fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön, i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt (6 kap. 2 §). I dessa fall, som omfattas av den grundlagsskyddade ersättningsrätten,⁷⁹ har ägaren eller nyttjanderättshavaren rätt till ersättning för skada på eller försämring av egendomen, förlorad avkastning eller nytta av egendomen och kostnad med anledning av att egendomen har tillhandahållits. Det gäller dock inte om räddningsinsatsen har avsett att hindra eller begränsa skada på den enskildes egendom eller har föranletts av olycka i dennes verksamhet (7 kap. 6 §).

När det gäller rådighetsinskränkningar får en räddningsledare bl.a. spärra av och utrymma en fastighet. I dessa fall finns ingen rätt till ersättning.

⁷⁹ Prop. 2002/03:119 s. 123, jfr prop. 1985/86:170 s. 54 och 55.

10.2.11 Förfogandelagen

Förfogandelagen (1978:262) ger möjlighet för staten att ta i anspråk eller annars tvångsvis förfoga över egendom i syfte att tillgodose totalförsvarets och folkförsörjningens behov av egendom eller tjänster. Det kan t.ex. handla om att ta egendom i anspråk med äganderätt eller nyttjanderätt eller att ålägga ägare eller innehavare av transportmedel att ombesörja transporter.

Lagen innehåller utförliga regler om ersättning. Om egendom tas i anspråk med äganderätt ska skälig ersättning utgå för nödvändiga kostnader vid framställning eller återanskaffning eller, om egendomen tas i anspråk hos återförsäljare, vid återanskaffning och återförsäljning av sådan egendom (29 §).

Förfogandelagen är utformad som en fullmaktslag enligt 15 kap. 6 § regeringsformen. Den är tillämplig i krig och om regeringen föreskriver det vid krigsfara, utomordentliga förhållanden på grund av krig eller krigsfara, om det föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på egendom av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen eller om det är nödvändigt att med hänsyn till försvarsberedskapen inkalla totalförsvarspliktiga till tjänstgöring enligt vissa regler.

10.2.12 Ransoneringslagen

Ransoneringslagen (1978:268) innehåller bestämmelser som syftar till att tillgodose befolkningens och totalförsvarets behov av energi och varor i krigstid.

Lagen ger regeringen möjlighet att föreskriva att en viss förnödenhet under viss tid inte får saluhållas. I sådana fall kan ägaren av förnödenhet ansöka att dennes förråd av förnödenheten ska lösas in. Inlöses förnödenhet utgår ersättning för kostnader för tillverkning eller inköp och för transport och lagring av förnödenheten (12 §). Ersättning får dock inte bestämmas till högre belopp än som skulle ha utgått om förnödenheten hade avståtts till staten enligt förfogandelagen.

I likhet med förfogandelagen är ransoneringslagen en fullmaktslag. Den är tillämplig i krig och om regeringen föreskriver det vid krigsfara eller när det till följd av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig eller av annan utomordentlig händelse föreligger knapp-

het eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen.

10.3 Lagar som möjliggör rådighetsinskränkningar som inte omfattas av den grundlagsskyddade rätten till ersättning

10.3.1 Allmänt

Regleringen i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen utgör ett undantag från den grundlagsskyddade rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar. Av bestämmelsen följer att ersättningsrätten vid inskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl är beroende av vad som anges i vanlig lag (eller följer av allmänna rättsgrundsatser).

I det följande ges, med utgångspunkt i det urval som gjordes av Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar, exempel på hur regleringen ser ut på detta område.⁸⁰ Det ska framhållas att flera av de verksamheter som regleras i s.k. sektorslagar kan vara föremål för reglering enligt miljöbalken. I sådana fall kan även miljöbalkens ersättningsregler vara tillämpliga.

10.3.2 Miljöbalken

Miljöbalken möjliggör en mängd rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl. Bestämmelserna om ersättning i 31 kap. behandlas ovan.

Ersättning lämnas inte när åtgärder vidtas till uppfyllande av de allmänna hänsynsreglerna. Ersättning lämnas inte heller när åtgärder vidtas till skydd för djur- och växtarter enligt 8 kap. (se dock nedan) och 7 kap. 12 § eller avseende miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

⁸⁰ Jfr SOU 2013:59 s. 73–96 och 187–194. Den sammanställning som utredningen gjorde är i huvudsak fortfarande aktuell. I vissa fall har den angivna författningen ersatts av en ny eller så har bestämmelserna förts över till en annan författning. Så är t.ex. fallet med djurskyddslagen (2018:1192), växtskyddslagen (2022:725) och lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser. Vissa ersättningsbestämmelser, som tidigare endast fanns på förordningsnivå, har införts i lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. Vidare har lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter upphävts (regleringen finns numera i miljöbalken). I andra fall har det införts nya ersättningsbestämmelser i den befintliga författningen, bl.a. i skogsvårdslagen samt i miljöbalken med avseende på inskränkningar enligt fiskelagen (1993:787) och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

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.⁸¹ Som redan framgått medför beslut om strandskyddsförordnande eller vägrad strandskyddsdispens inte rätt till ersättning. Detta eftersom sådana beslut inte innebär ingrepp i pågående markanvändning.

Enligt den av riksdagen nyligen beslutade ändringen i fråga om ersättning vid rådhetsinskränkningar till följd av artskyddet ska miljöbalkens regler om ersättning vid ingripanden av det allmänna, som bl.a. gäller vid rådhetsinskränkningar på grund av vissa beslut om områdesskydd, även gälla vid rådhetsinskränkningar som är en följd av beslut om att helt eller delvis neka dispens från artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser. Förslaget syftar till att säkerställa att fastighetsägare får en fullgod kompensation när bestämmelser om skydd för djur och växter får till följd att pågående markanvändning begränsas. Lagändringarna träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

10.3.3 Plan- och bygglagen

Som redan har framgått möjliggör plan- och bygglagen en mängd olika rådhetsinskränkningar. I flera fall handlar det om inskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl (bl.a. 4, 9 och 11 kap.). Bestämmelserna om skadeersättning och inlösen i 14 kap. behandlas ovan.

I förarbetena till 1987 års plan- och bygglag anges att ersättningsreglerna bygger på en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen. Avvägningen beskrevs på följande sätt.

⁸¹ Se SOU 2013:59 s. 73–75.

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.

I fråga om miljö- och kulturintressen konstaterades 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.⁸²

Såvitt nu är av intresse kan t.ex. nämnas att ingen ersättning lämnas för ingripanden som syftar till att säkerställa att ett byggnadsverk vid nybyggnad, ombyggnad och annan ändring ska ha de tekniska egenskaper som krävs i fråga om bl.a. bärförmåga, säkerhet i händelse av brand samt skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön (8 kap. 4 § plan- och bygglagen). Ersättning ska inte heller lämnas vid förbud mot åtgärder som äventyrar en byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa eller vid användningsförbud för den som äger eller har nyttjanderätt till ett byggnadsverk då detta har allvarliga säkerhetsbrister (11 kap. 30 § och 33 § 1 plan- och bygglagen).

10.3.4 Djurskyddslagen

Djurskyddslagen (2018:1192) syftar till att säkerställa ett gott djurskydd och att främja en god djurvelfärd och respekt för djur. Lagens bestämmelser möjliggör olika rådighetsinskränkningar av djurskyddsskäl. Det kan bl.a. handla om förbud mot eller tillståndsplikt för viss djurhållning samt olika krav på stall och andra förvaringsutrymmen. Någon rätt till ersättning finns inte i dessa fall.

⁸² Se SOU 1979:66 s. 567 och prop. 1986/87:1 s. 374, 395 och 396.

Som exempel kan nämnas att det i 6 kap. 4 § djurskyddslagen uppställs krav på tillstånd för den som yrkesmässigt eller i större omfattning föder upp pälsdjur. Vid tillståndsprövningen ska, i likhet med prövning av annan verksamhet som omfattas av ett sådant tillståndskrav, särskild hänsyn tas till om den sökande kan anses lämplig att bedriva verksamheten och om de anläggningar som verksamheten ska bedrivas i är lämpliga från djurskyddssynpunkt.

Av intresse i detta sammanhang är det förslag som lämnats av Utredningen om förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. Förslaget innebär att det införs ett generellt förbud mot att föda upp eller hålla djur huvudsakligen i syfte att djuren eller deras avkomma ska avlivas för produktion av päls eller skinn. Enligt utredningens förslag ska det inte införas några bestämmelser om ekonomisk ersättning med anledning av förbudet. Detta eftersom det i dag inte bedrivs någon pälsdjursverksamhet i Sverige.⁸³

10.3.5 Epizootilagen och zoonoslagen

Epizootilagen (1999:657) innehåller bestämmelser om olika åtgärder som kan vidtas för att förebygga och bekämpa sådana allmänfarliga djursjukdomar som kan spridas genom smitta bland djur eller från djur till människa (epizootiska sjukdomar). Med allmänfarliga sjukdomar avses sådana sjukdomar som kan utgöra ett allvarligt hot mot människors eller djurs hälsa eller medföra stora ekonomiska förluster för samhället. I zoonoslagen (1999:658) finns bestämmelser om bekämpning av salmonella och vissa andra sjukdomar och smittämnen hos djur som kan spridas från djur till människa (zoonoser) och som inte omfattas av epizootilagen. I båda fallen är det alltså fråga om bekämpning av smittsamma djursjukdomar.

Lagarna ger stöd för rådighetsinskränkningar av hälsoskyddsskäl i form av föreskrifter, förbud och faktiska ingrepp. Det kan bl.a. handla om att meddela spärr- eller smittförklaring, tillträdesförbud, vidta saneringsåtgärder eller föreskriva en skyldighet att ställa viss anläggning och utrustning till förfogande.

Rätten till ersättning ser olika ut enligt epizootilagen och zoonoslagen. Av 15 § epizootilagen följer att ersättning ska lämnas bl.a. för förlust på grund av att djur måste avlivas samt för kostnader till följd

⁸³ SOU 2026:29 s. 69 och 70.

av saneringsåtgärder eller då meddelade beslut leder till att det normala arbetet på den sjukdomsdrabbade gården inte kan utföras. Ersättning för produktionsbortfall lämnas med 50 procent av den kostnad eller förlust som bortfallet medför. I övrigt lämnas full ersättning. Full ersättning för produktionsbortfall lämnas även vid utbrott eller vid misstanke om utbrott av vissa särskilt allvarliga epizootiska sjukdomar, t.ex. afrikansk svinpest samt mul- och klövsjuka. Någon rätt till ersättning finns dock inte för företag som indirekt drabbas av restriktioner.

Att sjukdomsbekämpningen till stor del finansieras med skattemedel har ansetts rimligt bl.a. eftersom konsumenterna har nytta av att Sverige har ett gott djurhälsoläge och därmed en hög kvalitet på livsmedel. I förarbetena konstateras samtidigt att även producenterna har nytta av sjukdomsbekämpningen samt att Sverige vid en internationell jämförelse har ett mycket generöst ersättningssystem, bl.a. när det gäller ersättning för produktionsbortfall.⁸⁴

Enligt 11 a § zoonoslagen kan ersättning lämnas för kostnader eller förluster som uppkommit på grund av beslut enligt zoonoslagen. Ersättningen är mer begränsad än den enligt epizootilagen. Skillnaden har motiverats 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.⁸⁵

10.3.6 Minerallagen

Minerallagen (1991:45) gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av vissa mineraliska ämnen. Både undersökning och bearbetning av mark kräver tillstånd (koncession). När en bearbetningskoncession har meddelats får användningen av marken i princip inte omprövas under giltighetstiden, som normalt är 10 år, och vid regelbunden bearbetning förlängs denna tid. Koncessionshavaren får på detta vis en speciell typ av nyttjanderätt till området.⁸⁶

⁸⁴ Prop. 1998/99:88 s. 24 och 25.

⁸⁵ Prop. 1998/99:88 s. 40.

⁸⁶ Se Bengtsson, Speciell fastighetsrätt, 13 uppl., 2022, s. 283.

Den gruvdrift eller annan verksamhet som bestämmelserna ger stöd för kan innebära betydande intrång i en fastighetsägares markanvändning. Den skada eller intrång som föranleds av detta ska ersättas av koncessionshavaren. En fastighetsägare kan också få sin fastighet inlöst om det uppstår synnerligt men på grund av att marken tas i anspråk. I fråga om ersättning och löseskilling gäller liknande regler som vid expropriation. Koncessionshavaren ska även betala en årlig mineralersättning. Ersättningen ska motsvara två promille av det beräknade värdet av de mineral som omfattas av koncessionen och som har brutits och tagits upp inom koncessionsområdet under året. Av ersättningen ska tre fjärdedelar tillfalla fastighetsägare inom koncessionsområdet och en fjärdedel staten.⁸⁷

Bestämmelserna i minerallagen 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. I förarbetena anges att 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.⁸⁸

Vidare finns det bl.a. möjlighet att återkalla ett meddelat tillstånd på grund av synnerliga skäl. Det förutsätter att 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- eller försvarspolitiska skäl.⁸⁹ I ett sådant fall har koncessionshavaren rätt till ersättning för skada till följd av återkallelsen.

10.3.7 Rennäringslagen

Rennäringslagen ger möjlighet till inskränkningar i renskötselrätten av naturvårds- och säkerhetsskäl. Det kan handla om olika inskränkningar i utövatet, t.ex. i form av begränsningar av hur många renar som får hållas på bete inom ett visst område (15 § rennäringslagen).

⁸⁷ 7 kap. 1–3 och 7 §§ minerallagen.

⁸⁸ Prop. 1988/89:92 s. 109.

⁸⁹ Prop. 1988/89:92 s. 107.

Av 65 a § rennäringslagen följer att föreskrifter om den hänsyn som vid renskötsel ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det innebär att rådighetsinskränkningen undantas från rätten till ersättning i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen, under förutsättning att den uppfyller rennäringslagens krav.⁹⁰

10.3.8 Skyddslagen

Skyddslagen (2010:305) innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot bl.a. sabotage, terroristbrott och spioneri. För att tillgodose behovet av skydd kan det beslutas att vissa byggnader, andra anläggningar, områden och objekt ska vara skyddsobjekt. Ett sådant beslut innebär att obehöriga inte har tillträde. Så långt som möjligt ska undvikas att ett beslut medför skada eller olägenhet för allmänna eller enskilda intressen. Ett beslut ska därför i varje enskilt fall föregås av en avvägning mellan de rättigheter som stadgas i grundlagen, kravet på proportionalitet och det eller de skyddsintressen som gör sig gällande.⁹¹

I vissa fall är det möjligt att tvångsvis begränsa tillträdesrätten till ett område även för en enskild person som äger eller annars nyttjar området. Det är möjligt i följande två fall: dels för områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller områden där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa, dels för områden där Försvarsmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet.

Någon rätt till ersättning finns inte i dessa fall. I förarbeten till lagen om skydd för vissa samhällsviktiga anläggningar m.m., vilken ersattes av skyddslagen, diskuterades frågan om ersättning. Bland annat ansågs det i nu aktuella fall ligga nära till hands att jämföra med sådana avspärrningar som kan ske med stöd av polislagen och rättegångsbalken, vilka inte ger någon rätt till ersättning för de som berörs.⁹²

⁹⁰ Jfr SOU 2013:59 s. 53.

⁹¹ Prop. 2009/10:87 s. 58.

⁹² Se prop. 1989/90:54 s. 42–45.

10.3.9 Strålskyddslagen och lagen om kärnteknisk verksamhet

Strålskyddslagen (2018:396) och lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet innehåller bestämmelser som syftar till att skydda människors hälsa och miljön mot skadlig verkan av strålning samt att ta tillvara säkerheten på kärnenergiområdet. Bestämmelserna ger stöd för rådighetsinskränkningar i form av olika föreskrifter och förbud. Det kan handla om föreskrifter om tillståndsplikt, villkor i tillstånd samt ändring och återkallelse av tillstånd. Någon rätt till ersättning finns inte i dessa fall.

Som exempel kan nämnas att ett tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet kan återkallas om det, utöver då meddelade villkor och föreskrifter inte följs, föreligger synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt (15 § lagen om kärnteknisk verksamhet). Sådana skäl kan t.ex. vara att tillståndshavaren inte kan anpassa verksamheten till nya säkerhetskrav eller till en ny teknik eller om det finns skäl att stoppa driften på grund av olycksrisker.⁹³

Frågor om ersättning har även aktualiserats i samband med antagandet av lagen (1977:140) om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktor kärnbränsle och lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling. Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar konstaterade att 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, så 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.⁹⁴

Här kan också nämnas den pågående Kärnkraftsersättningsutredningen, som bl.a. har i uppdrag att ta ställning i olika frågor om ersättning vid avveckling av kärnkraftsreaktorer till följd av politiska beslut. Utredningen föreslår i ett delbetänkande att företag ska få ersättning för tidigare utgifter i verksamheten och för framtida utgifter som uppstår efter avvecklingsbeslutet. Utgifter som betalats med

⁹³ Bengtsson, Speciell fastighetsrätt, 13 uppl., 2022, s. 277.

⁹⁴ Se SOU 2013:59 s. 86 och 87.

olika statliga eller andra stöd omfattas inte av rätten till ersättning. Därtill föreslås att företag ska ersättas för utebliven avkastning på insatt eget kapital under den tid då kapitalet varit bundet i verksamheten.⁹⁵ Enligt utredningens förslag ska detta ske genom införandet av en ny lag med bestämmelser om att den som har ansökt om tillstånd enligt kärntekniklagen och miljöbalken har rätt till ersättning från staten om verksamheten avvecklas till följd av politiska beslut. I lagen ska det finnas närmare föreskrifter om i vilka situationer ersättning ska utgå och hur ersättningen ska beräknas. Lagens närmare utformning och författningsförslag kommer att presenteras i utredningens slutbetänkande, vilket ska redovisas senast den 1 december 2026.

10.3.10 Säkerhetsskyddslagen

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) innehåller krav på åtgärder som syftar till att skydda uppgifter som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som ska skyddas enligt ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Regleringen möjliggör för tillsynsmyndigheterna att ingripa mot upplåtelse av fastigheter eller lokaler där det bedrivs säkerhetskänslig verksamhet (4 kap. 12 §). Sådana åtgärder kan utgöra rådgivningsinskränkningar.⁹⁶ Någon rätt till ersättning finns inte i dessa fall.

Möjligheterna att ingripa i säkerhetskänslig verksamhet utökades genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2026. De utökande möjligheterna innebär att tillsynsmyndigheterna kan ingripa mot ett större antal förfaranden, däribland äldre förfaranden och förfaranden som har inletts innan verksamheten blivit säkerhetskänslig. Ingripanden som leder till att pågående förfaranden måste avslutas i förtid eller ändras på något annat sätt kan vara förenade med kostnader för verksamhetsutövarna. Det kan t.ex. handla om olika typer av ekonomiska förluster som uppstår på grund av att det parterna avtalat om inte kan fullföljas, eller kostnader till följd av rättsprocesser som uppstår på grund av det inträffade.⁹⁷

I det lagstiftningsärendet övervägdes om det finns anledning att införa en rätt till ersättning vid rådgivningsinskränkningar som grundas på säkerhetsskyddslagen. Flera remissinstanser ansåg att ingripanden bör kunna resultera i ekonomisk kompensation och att det inte är

⁹⁵ Se SOU 2026:47 s. 151–172.

⁹⁶ Prop. 2020/21:194 s. 69 och prop. 2025/26:182 s. 42.

⁹⁷ Prop. 2025/26 :182 s. 44.

rimligt att verksamhetsutövare och aktörer själva bär kostnaderna för åtgärder som krävs för att stärka Sveriges säkerhet. Frågan om det bör finnas en rätt till ersättning i dessa fall har även tidigare varit föremål för överväganden.⁹⁸

När det gäller ersättningsfrågan anføres i förarbetena att det mycket angelägna allmänna intresset, Sveriges säkerhet, talar mot införandet av särskild rätt till ersättning, också i de fall där den enskildes intresse kan anses väga tungt. Det gör även den omständigheten att ersättningsrätt inte följer av andra regelverk som möjliggör statliga ingripanden av säkerhetsskäl. Det framhålls också att det, i de fall det redan från början har varit känt att förfarandet innebär att säkerhetskänslig verksamhet exponeras för en annan aktör, är rimligt att förvänta sig att verksamhetsutövare och motparter – oavsett krav på säkerhetsskyddsavtal – tar höjd för att förhållandena kan ändras. Ett sådant krav anses i viss mån också kunna ställas på verksamhetsutövare och motparter när det kommer till verksamheter som i övrigt är samhällsviktiga eller på annat sätt skyddsvärda och där man har anledning att anta att de vid en viss händelseutveckling kan komma att påverkas av säkerhetsskyddslagstiftningen. Vidare anges, i linje med äldre förarbetsuttalanden, att den som ägnar sig åt verksamhet som av något skäl är eller blir säkerhetskänslig inte bör kunna åberopa legitima förväntningar att fritt – utan hänsyn till eventuell skada för Sverige – kunna inleda eller fortsätta samarbeten och andra förfaranden med andra aktörer. Slutligen anføres att de typiska effekterna av ett ingripande måste anses vara förhållandevis begränsade samt att möjligheten till ingripande ska användas med restriktivitet och endast när en åtgärd är proportionerlig.⁹⁹

Även med beaktande av vad som anføres ovan kan det, enligt vad som uttalas i förarbetena, inte uteslutas att det i enskilda fall skulle kunna framstå som orimligt att verksamhetsutövaren ensam ska stå för hela kostnaden för ett ingripande med stöd av bestämmelsen i 4 kap. 12 § säkerhetsskyddslagen. Att en sådan undantagssituation inte kan uteslutas ansågs dock inte utgöra skäl att införa en lagreglerad rätt till ersättning.¹⁰⁰

⁹⁸ Se prop. 2020/21:194 s. 72 och 73.

⁹⁹ Prop. 2025/26:182 s. 45, jfr prop. 2020/21:194 s. 73 och prop. 2020/21:13 s. 30.

¹⁰⁰ Prop. 2025/26:182 s. 46.

10.4 Utgångspunkter för bedömningen av de fall som inte omfattas av grundlagsskyddet för rätten till ersättning

10.4.1 Grundläggande principer för ersättningsrätten

Som Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar konstaterade finns det vissa grundläggande principer som får antas gälla generellt i fråga om rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar. Dessa sammanfattades av utredningen enligt följande.¹⁰¹

- *Proportionalitetsprincipen* spelar en betydande roll vid lagstiftning och domstolsprövning i ärenden om rådighetsinskränkningar. Vid avgörande av om en viss rådighetsinskränkande åtgärd är proportionerlig är rätten till ersättning en väsentlig parameter.
- *Rättssäkerhetsprincipen* och allmänna rättsgrundsatser medför att de allmännas 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 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. Om 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 kan dock ersättning komma i fråga.¹⁰²
- *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.

¹⁰¹ SOU 2013:59 s. 12 och 13.

¹⁰² Se SOU 2013:59 s. 66–68.

- *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.

Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar konstaterade att ovan nämnda principer framträder med varierande styrka i lagstiftarens överväganden. I praktiken är det alltid 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. Vidare konstaterades att den vikt som har lagts vid de olika principerna och övriga hänsyn har varierat över tid, bl.a. utifrån olika politiska uppfattningar och värderingar.¹⁰³

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.

¹⁰³ SOU 2013:59 s. 103–105.

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.

10.4.2 Proportionalitetsprincipens betydelse för att undvika orimliga konsekvenser utan en ersättningsrätt

Ersättningsreglerna i vanlig lag bedömdes av Utredningens om ersättning vid rådighetsinskränkningar överensstämma med gällande principer och riktlinjer för ersättningsrätten. Enligt utredningen kan det dock i undantagsfall framstå som rimligt att avvika från dessa principer och kompensera den enskilde för den skada som drabbar honom eller henne. För att fånga in dessa olikartade undantagsfall övervägde utredningen att införa en generell ersättningsbestämmelse i vanlig lag om rätt till ersättning för enskilda när det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Utredningen stannade dock vid slutsatsen att en generell ersättningsbestämmelse inte bör införas. Som skäl anfördes bl.a. att bestämmelsen skulle bli svårtillämpad och i alltför stor utsträckning överlämna bedömningen av i vilka situationer ersättning ska ges till tillämparen. Vidare bedömde utredningen att osäkerheten kring när ersättning ska ges med en generell ersättningsbestämmelse skulle utsträckas till de typer av rådighetsinskränkningar där det 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 bety-

dande avsteg från flera i svensk och internationell miljö rätt veder- tagna principer.¹⁰⁴

Utredningen undersökte vissa typsituationer där en strikt tillämp- ning av gällande principer för ersättning skulle kunna leda till orim- liga resultat. Enligt utredningen måste frågan om det är rimligt att en åtgärd vidtas utan att ersättning lämnas 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, 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.¹⁰⁵

Det låg utanför utredningens uppdrag att föreslå ändringar i de bestämmelser som möjliggör rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl. Utredningen pekade dock ut två områden där det bedömdes finnas ett behov av en översyn: rådighets- inskränkningar i samband med inrättandet av vattenskyddsområden och rådighetsinskränkningar med stöd av artskyddsförordningen. Regleringen på vattenskyddsområdet har därefter ändrats. Som tidi- gare har framgått har riksdagen även beslutat om ändringar när det gäller ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd av artskyddet.

10.4.3 Rätt till ersättning enligt allmänna principer

Även utan stöd i lag kan det, under speciella omständigheter, finnas en rätt till ersättning enligt allmänna principer för skada till följd av en rådighetsinskränkning som har tillkommit genom en författning eller ett beslut som har motiverats av säkerhetsskäl eller av intresset av att skydda miljön eller människors liv eller hälsa. Det förutsätter dock att inskränkningen har avsevärt försvårat pågående markanvänd- ning. Det förutsätter dessutom att inskränkningen i det enskilda fallet är så särskilt betungande för den enskilde att det inte framstår som rimligt att han eller hon ensam får bära konsekvenserna av in- skränkningen. Så kan exempelvis vara fallet om inskränkningen med-

¹⁰⁴ Se SOU 2013:59 s. 109–112.

¹⁰⁵ SOU 2013:59 s. 113 och 114.

för mycket stora kostnader eller intäktsförluster för den enskilde. Detta beskrivs i kapitel 4.

I ”Tjäderspelet i Malsättra” NJA 2023 s. 291 var frågan om ersättning vid ett avverkningsförbud till följd av artskydd kunde grundas på allmänna principer. Målet rörde ett bolag som bedrev skogsbruk, med ett sammanlagt markinnehav om mer än 20 000 hektar. Bolaget hade därför, enligt Högsta domstolen, att finna sig i större kostnader eller intäktsförluster, räknat i absoluta tal, än ägare med mindre skogsinnehav för att efterleva de hänsynskrav som är uppställda i lagstiftningen. Vidare var det av betydelse att begränsningen helt berodde på omständigheter som bolaget inte hade kunnat påverka eller förutse. Av betydelse var också att avverkningshindret (förekomsten av en tjäderspelplats) avsåg en förhållandevis betydande areal, cirka 22 hektar, och att hindret fick en i absoluta tal omfattande ekonomisk påverkan på bolaget, motsvarande en värdeminskning på drygt 2,8 miljoner kr. Avverkningshindret bedömdes därmed ge upphov till en så betydande skada att det inte var rimligt att bolaget – trots att dess verksamhet var förhållandevis omfattande – ensamt fick svara för den.

Frågan om ersättning enligt allmänna principer på grund av avverkningsförbud till följd av artskydd har därefter bl.a. prövats av Mark- och miljööverdomstolen i tre mål som avgjordes i april 2026. Samtliga tre fall rörde privatpersoner. I ett av fallen kunde en ersättningsrätt grundas på allmänna principer, i de andra två var omständigheterna inte så speciella att staten skulle ersätta skadan.

Det fall där det fanns en ersättningsrätt rörde en fastighet om 59 hektar produktiv skogsmark. Den anmälda ytan uppgick till 13,8 hektar, varav 7,9 hektar omfattades av förbudet mot avverkning. Det bedömdes som en förhållandevis betydande areal. Avverkningshindret (förekomsten av växtarterna norna och knärot) bedömdes vara av bestående karaktär. Det virkesvärde som markägaren inte kunde tillgodogöra sig till följd av förbudet uppskattades till drygt 800 000 kr. Den enskilde hade inte vid förvärvet kunnat förutse att det fanns skyddade arter på fastigheten, och inte heller i övrigt berodde begränsningen på omständigheter som denne kunnat förutse. Begränsningen i markanvändningen ansågs så betungande att det inte framstod som rimligt att den enskilde ensam skulle få bära konsekvenserna av den. Ersättningen bestämdes till ett belopp motsvarande den faktiska skadan.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 april 2026 i mål M 7161-25.

I de två andra fallen bedömdes omständigheterna inte som så speciella att staten var skyldig att ersätta skadan. Ingen ersättning utgick därför.

I det första av dessa fall bedömdes skadan – uppgående till 1,2 miljoner kr – visserligen som betydande, men avverkningshindret (förekomsten av en tjäderspelplats) bedömdes ha funnits redan vid fastighetens förvärv, vilket skett genom gåva. Det bedömdes därför inte som orimligt att den enskilde fick stå kostnaden för den hänsyn som behövde tas.¹⁰⁷

Det andra fallet rörde en fastighet om cirka 92 hektar. Ingen avverkning tilläts inom det anmälda området, vilket uppgick till 2,7 hektar. Avverkningshindret (förekomsten av lavskrika) var inte sådant att markägarna borde ha förutsett det vid sina förvärv. Det avverkningsanmälda området var dock inte att betrakta som förhållandevis stort och rådighetsinskränkningen kunde inte heller med säkerhet betraktas som bestående. Skadan bedömdes som högst uppgå till 223 000 kr. Domstolen ansåg att detta, även om det kan vara ett högt belopp för en privatperson, inte var att betrakta som ett så stort belopp att det utgör en sådan betydande skada att det var orimligt att markägarna skulle svara för den.¹⁰⁸

10.5 Sammanfattning

Bestämmelser om ersättning vid expropriation finns i expropriationslagen. Enligt den regleringen ska ersättning betalas med ett belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde eller, vid delexpropriation, minskningen av detta värde. På detta belopp ska ett schablonpåslag om 25 procent göras. Påslaget innebär en särskild kompensation för att ägaren förlorar egendomen till följd av ett tvångsförfarande. Även annan skada ska ersättas, dock utan påslag. Genom ersättningen ska den enskilde kompenseras för den förmögenhetsförlust som expropriationen innebär. Ersättning utgår bara för ekonomisk skada. Dessa bestämmelser tillämpas även vid andra former av expropriativa förfoganden.

När det gäller rådighetsinskränkningar uppställs i vanlig lag motsvarande kvalifikationsgränser för när ersättning ska utgå som följer

¹⁰⁷ Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 april 2026 i mål M 13896-24.

¹⁰⁸ Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 april 2026 i mål M 5246-25.

av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Vid bestämmandet av ersättningsens storlek gäller i många fall expropriationslagens regler i tillämpliga delar. Ersättningen ska dock inte omfatta förväntningar om ändrad markanvändning. I vissa fall, när det gäller inskränkningar i användning av byggnad, ska det göras ett toleransavdrag upp till kvalifikationsgränsen ”betydande skada”. På detta område gäller alltså inte, till skillnad från vad som är fallet med expropriativa förfoganden, en princip om full ersättning.

Sådana rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl omfattas inte av grundlagsskyddet för rätten till ersättning. I stället gäller vad som följer av vanlig lag. Som huvudregel utgår ingen ersättning. Den lagreglerade ersättningsrätten som finns på detta område har införts med tillämpning av vissa grundläggande principer. Vid lagstiftarens bedömning av om en rätt till ersättning ska införas för en viss rådighetsinskränkning har proportionalitetsprincipen stor betydelse.

Även utan stöd i lag kan det, under speciella omständigheter, finnas en rätt till ersättning enligt allmänna principer vid rådighetsinskränkningar som har motiverats av säkerhetsskäl eller av intresset av att skydda miljön eller människors liv eller hälsa. Det förutsätter bl.a. att inskränkningen i det enskilda fallet är så särskilt betungande för den enskilde att det inte framstår som rimligt att han eller hon ensam får bära konsekvenserna av inskränkningen.

11 Överväganden och förslag

11.1 Kommitténs uppdrag

Den grundläggande regeln om egendomsskydd finns i 2 kap. 15 § regeringsformen. Bestämmelsen ger ett skydd mot expropriation eller något annat sådant förfogande (expropriativa förfoganden) samt mot inskränkningar i användningen av mark eller byggnad (rådighetsinskränkningar). I bestämmelsen regleras även rätten till ersättning vid båda dessa typer av ingrepp.

Kommittén ska enligt direktiven bedöma om rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar bör ändras och lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade. Syftet är att säkerställa att det i grundlag finns en väl avvägd ersättningsreglering som är utformad på ett tydligt sätt. Det huvudsakliga uppdraget består alltså i att överväga om den grundlagsskyddade rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar bör ändras. Denna reglering finns i andra och tredje styckena i 15 §.

Kommittén är oförhindrad att i övrigt ta upp frågor om egendomsskyddet i regeringsformen. Uppdraget är dock begränsat på så sätt att det inte ingår att föreslå ändringar i grundlagsskyddet för allemansrätten, vilket regleras i 15 § fjärde stycket.

En förutsättning för att utreda andra delar av egendomsskyddet än ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar är att uppdraget ändå kan redovisas i tid. Sådana övriga frågor kan, enligt direktiven, bl.a. handla om att bedöma vilka generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i egendomsskyddet ska vara godtagbar, t.ex. om det bör införas ett uttryckligt proportionalitetskrav. Regleringen av när begränsningar får göras i egendomsskyddet finns i 15 § första stycket. Om kommittén lämnar förslag som innebär att det för dessa fall införs ett proportionalitetskrav, får kommittén även överväga

och lämna förslag på motsvarande ändring i 2 kap. 17 § regeringsformen i fråga om näringsfriheten.

11.2 Utgångspunkter för kommitténs arbete

Egendomsskyddets betydelse

Som framhålls i direktiven är skyddet för enskildas egendom av central betydelse. Äganderätten är en förutsättning för frihet och marknadsekonomi, och därmed en grund för det samhällssystem som gäller i vårt land. Men även för enskilda är respekten för privat ägande och rådighet över egendom av stor betydelse. Det är därtill självklart i en liberal demokrati som bygger på rättsstatens principer och skydd för mänskliga rättigheter att den enskildes rätt till sin egendom ska vara starkt skyddad.

Långtgående rådighetsinskränkningar i bl.a. jord- och skogsbruk påverkar inte bara de enskilda markägarna genom att dessa begränsas i möjligheten att använda sin egendom och sluta avtal rörande denna, utan kan även få stor påverkan på samhället i form av minskade incitament till långsiktiga investeringar, lägre tillväxt och ett ineffektivt utnyttjande av naturresurser. Det gäller särskilt om inskränkningarna sker utan att den enskilde ersätts, eller endast ersätts till viss del, för den skada som uppstår. En sådan ordning leder till att förtroendet för det allmänna minskar och kan också få negativ påverkan på stödet för exempelvis miljöpolitiken.

Något om skillnader i förhållande till andra fri- och rättigheter

Egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen är en relativ rättighet. Det är alltså möjligt att begränsa rättigheten på olika sätt. Regleringen om egendomsskydd omfattas dock inte av de allmänna begränsningsreglerna i 20–22 §§. Dessa regler, vilka beskrivs i kapitel 3, innebär bl.a. att begränsningar endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Kraven syftar bl.a. till att lagstiftaren i dessa fall noga ska redovisa sina syften. Vidare uppställs ett krav på att begränsningar ska göras genom lag. Det finns dessutom en möjlighet

för en minoritet i riksdagen att tvinga fram en bordläggning i syfte att ge utrymme för debatt om förslaget och mer ingående överväganden av lagstiftaren. Dessa bestämmelser är alltså inte tillämpliga på begränsningar i egendomsskyddet.

Förutsättningarna för begränsningar i egendomsskyddet anges i stället, som framgått, i 15 §. Av paragrafens första stycke följer att expropriativa förfoganden och rådighetsinskränkningar bara är tillåtna om det krävs för att tillgodose ”angelägna allmänna intressen”. I förarbetena anges att det inte är möjligt att i detalj beskriva innebörden av detta uttryck. Det är emellertid sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av 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 som i första hand åsyftas, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. måste kunna tillgodoses. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste, enligt förarbetena, till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. I förarbetena framhålls att uttrycket anknyter till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet enligt Europakonventionen.¹ Vid ingrepp i enskildas egendom gäller därutöver, på samma sätt som för all annan offentlig maktutövning, den grundläggande legalitetsprincipen (1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen).

I 15 § uppställs det inget särskilt krav när det gäller formen för en begränsning i egendomsskyddet. Ingrepp i egendomsskyddet innebär dock typiskt sett sådana betungande åligganden för enskilda som enligt 8 kap. regeringsformen kräver stöd i lag. Riksdagen har i dessa fall möjlighet att i lag delegera rätten att besluta sådana föreskrifter till regeringen och möjliggöra vidare delegation till myndigheter och kommuner. Det har inte ansetts nödvändigt att i 15 § upprepa de normgivningsregler som redan finns i regeringsformen.²

Det kan mot nu angiven bakgrund konstateras att regleringen av egendomsskyddet i flera avseenden skiljer sig åt i förhållande till regleringen av andra relativa fri- och rättigheter när det gäller de förutsättningar som gäller för begränsningar. Det innebär sammantaget att

¹ Prop. 1993/94:117 s. 48.

² Prop. 1993/94:117 s. 16.

den enskildes rätt till sin egendom vid en sådan jämförelse typiskt sett har ett svagare grundlagsskydd.

Införandet av grundlagsskyddet för rådighetsinskränkningar

Skyddet mot rådighetsinskränkningar infördes genom 1994 års grundlagsändringar. Samtidigt inkorporerades Europakonventionen i svensk rätt. Innan denna reform bestod egendomsskyddet i regeringsformen endast av en regel som skyddade rätten till ersättning vid expropriation. Reformen innebar därför en betydande förstärkning av egendomsskyddet.

Utgångspunkten för grundlagsregleringen är att den enskilde fritt får råda över sin egendom. Det är dock ofrånkomligt att det allmänna i olika avseenden måste kunna begränsa användningen av mark eller byggnader. En rådighetsinskränkning (eller ett expropriativt förfogande) får enligt grundlagsregeln endast göras när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Enligt kommittén är det, utöver detta krav, avgörande att inskränkningarna görs på ett sådant sätt att det finns en balans mellan vad det allmänna vinner på en inskränkning och olägenheterna för den enskilde. En viktig del i den avvägningen är frågan om ersättning.

Av 15 § andra stycket följer att ersättning ska vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Den grundlagsskyddade ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar preciserar det skydd som följer av Europakonventionen. I konventionen regleras inte rätten till ersättning. I stället har skyddet för ersättningsrätten kommit att utvecklas i Europadomstolens praxis genom tillämpningen av proportionalitetsprincipen. En motsvarande rätt följer även av EU:s rättighetsstadga. I jämförelse med dessa två regelverk innebär regleringen i regeringsformen en större förutsebarhet, i och med att den enskilde är garanterad ersättning i fall som når upp till någon av de två toleranströsklarna avsevärt försvårande av pågående markanvändning respektive betydande skada.

Det finns i grunden ett starkt stöd för ersättningsrättens utformning och under åren närmast efter 1994 års grundlagsändringar får den även anses ha fungerat väl.

Rätten till ersättning har försvagats på ett inte avsett sätt

Från den grundlagsskyddade ersättningsrätten görs, enligt 15 § tredje stycket, undantag för rådighetsinskränkningar som sker av hälso-, skydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Undantaget infördes genom 2010 års reform av regeringsformen. Ändringen gjordes mot bakgrund av en diskussion om huruvida det grundlagsskydd för ersättningsrätten som infördes genom 1994 års grundlagsändringar även omfattade inskränkningar som görs av dessa skäl, trots att lagmotiven tydligt angav att så inte varit avsett.

Som beskrivits i kapitel 4 framhölls i förarbetena till 2010 års reform att bestämmelsen i 15 § tredje stycket inte påverkar rätten till ersättning vid exempelvis inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden. Det handlar i dessa fall om olika former av områdesskydd som motiveras av naturvårdsskäl. Av förarbetena framgår vidare att undantagsregeln i 15 § tredje stycket omfattar t.ex. de bestämmelser i miljöbalken som tidigare fanns i hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen, dvs. den reglering som i dag finns i 9 kap. miljöbalken. Begreppet miljöskyddsskäl var alltså avsett att omfatta miljöfarlig verksamhet, t.ex. föroreningar och andra störningar. Sådan verksamhet kännetecknas av att den kan spridas utanför den aktuella fastigheten och drabba andra.

Med början några år efter införandet av undantagsregeln i 15 § tredje stycket har rätten till ersättning kommit att försvagas i olika avseenden. Det har skett genom att befintlig lagstiftning har tolkats på ett nytt sätt av myndigheter och domstolar. Det handlar bl.a. om en långtgående tillämpning av den s.k. laglighetsprincipen, som innebär att en underförstådd begränsning i uttrycket pågående markanvändning är att endast lagenlig användning av mark eller byggnad berättigar till ersättning. Någon rätt till ersättning finns därför inte vid myndighetsingripanden i syfte att se till att en lags aktsamhets- eller hänsynskrav följs.

Det nu sagda har tagits till intäkt för att sådana begränsningar som följer av artskyddsförordningen (2007:845), vilken enligt rättspraxis har kommit att ses som en precisering av miljöbalkens allmänna hänsynsregler, inte ger rätt till ersättning – eftersom inskränkningarna inte har ansetts påverka lagenlig pågående markanvändning. Vidare har denna typ av inskränkningar, som alltså rör skyddet av biologisk mångfald och inte miljöfarlig verksamhet, i tillämpningen ansetts omfattas av begreppet miljöskyddsskäl i 15 § tredje stycket. Rättsläget har bekräftats av Högsta domstolen i avgörandet ”Tjäderspelet i Malsättra” NJA 2023 s. 291. Det har fått till följd att det i dessa fall inte finns någon grundlagsskyddad rätt till ersättning.³ Enligt Högsta domstolen kan det ändå finnas en rätt till ersättning grundat på allmänna principer och under speciella omständigheter. En sådan ordning är emellertid oförutsebar och innebär stor osäkerhet för enskilda markägare. I senare rättspraxis, där ersättning enligt allmänna principer har aktualiserats, har också enskilda markägare utan rätt till ersättning behövt tåla inskränkningar som motsvarar stora värden.⁴

Bestämmelsen måste ge uttryck för en rimlig avvägning

Den fråga som lyfts i direktiven är om grundlagsbestämmelsen ger uttryck för en rimlig avvägning mellan det allmänna och den enskilde när det gäller den ekonomiska bördan som vissa ingrepp i markanvändningen innebär. I direktiven anges bl.a. att det finns anledning att göra skillnad på ingrepp mot hälso- och miljöfarliga verksamheter, t.ex. när det gäller föroreningar och liknande störningar, och sådana ingrepp som görs av artskyddsskäl eller liknande. I det senare fallet handlar det om sådana nyss nämnda begränsningar i markanvändningen som är en följd av artskyddsförordningen, vilka ur ett grundlagsperspektiv främst påverkar jord- och skogsbruk. Uppdraget är dock inte begränsat till att överväga dessa inskränkningar; grundlagsskyddet måste vara utformat för att passa alla typer av ingrepp som omfattas av dess tillämpningsområde.

³ Riksdagen har nyligen beslutat om att införa en rätt till ersättning vid rådhetsinskränkningar till följd av artskyddet genom ändringar i 31 kap. 4 § miljöbalken. Ändringarna träder i kraft den dag som regeringen bestämmer. Se prop. 2025/26:230.

⁴ Se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens domar den 9 april 2026 i mål M 13896-24 och M 5246-25.

Allmänna krav på grundlagsregleringen

Som framhålls i direktiven är det angeläget att ersättningsregleringen i regeringsformen är utformad på ett tydligt och förutsebart sätt. Det finns dock en gräns för hur detaljerad grundlagsregleringen kan vara; det är inte möjligt att närmare reglera de enskilda fall som omfattas av egendomsskyddet. I första hand är regleringen riktad till lagstiftaren. Grundlagsregeln vänder sig dock även, likt många andra bestämmelser i 2 kap. regeringsformen, till domstolar och myndigheter; bestämmelsen kan under vissa förutsättningar åberopas direkt i enskilda mål och ärenden och genom dess utformning bidra till en grundlagskonform rättstillämpning. Vidare är det av betydelse att de begrepp som används i grundlag har en innebörd som är tydlig och allmänt etablerad. Grundlagsbestämmelsen bör även vara sådan att den kan förväntas bestå över tid.

En utgångspunkt för kommittén har varit att bestämmelsen, inom dessa ramar, bör ge ett så tydligt besked som möjligt om under vilka förutsättningar en rådighetsinskränkning ger den enskilde rätt till ersättning. Kommittén har dock sett som sin viktigaste uppgift att säkerställa att regleringen ger den enskilde ett starkt och effektivt egendomsskydd.

Kommittén bör eftersträva ett brett politiskt stöd

I Sverige har det sedan länge eftersträvat bred politisk enighet i frågor som rör stiftande och ändring av grundlag. Kommittén har därför, vilket även följer av direktiven, eftersträvat lösningar som kan samla ett brett parlamentariskt stöd.

Utmärkande för den särskilda beslutsordning som tillämpas vid grundlagsändringar är kravet på två likalydande riksdagsbeslut med ett mellanliggande riksdagsval. Vid riksdagens beslut gäller den mening som mer än hälften av de röstande enas om. Riksdagen har som vilande antagit ett förslag om att göra det svårare att ändra grundlag.⁵ Förslaget innebär bl.a. att det ställs krav på att minst hälften av riksdagens ledamöter säger ja till ett beslut att anta ett grundlagsförslag som vilande och att minst två tredjedelar av riksdagens ledamöter säger ja till det andra beslutet att anta förslaget efter att riksdagsval har hållits. Lagändringarna föreslås börja gälla den 1 april 2027. Om

⁵ Prop. 2024/25:165, bet. 2025/26:KU2, rskr. 2025/26:3.

förslaget antas slutligt av riksdagen kommer den nya beslutsordningen att vara tillämplig på de grundlagsändringar som föreslås av kommittén.

11.3 Kommitténs diskussioner

11.3.1 Alternativa regleringar av rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar

Regleringen om egendomsskydd i 2 kap. 15 § regeringsformen är utformad så att skyddet mot ingrepp grundläggs i första stycket medan andra och tredje styckena reglerar det ersättningsskydd som gäller när ingrepp får ske. I fjärde stycket görs ett förbehåll för allemansrätten. Kommitténs diskussioner har i första hand handlat om vilka krav som bör ställas för att ett ingrepp i egendomsskyddet ska vara tillåtet (första stycket), om de krav som uppställs för en grundlagsskyddad ersättningsrätt vid rådighetsinskränkningar är lämpligt utformade (andra stycket) och om det bör införas en rätt till ersättning i de fall som omfattas av undantaget från detta skydd (tredje stycket). Allemansrätten omfattas inte av uppdraget.

En huvudregel om full ersättning vid rådighetsinskränkningar med möjlighet till avsteg enligt särskilda kriterier

När det gäller rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar har kommittén övervägt olika alternativ för att åstadkomma en mer ändamålsenlig och tydlig ersättningsreglering. Ett alternativ som har diskuterats är om rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar bör utformas enligt en s.k. kriteriemodell. Enligt denna modell skulle den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad ha rätt till full ersättning för sin förlust, om inte inskränkningens orsak, syfte eller verkningar föranleder annat. Regleringen skulle i första hand vara riktad till lagstiftaren och ställa krav på en strukturerad prövning av frågan om en rådighetsinskränkning ska ge rätt till ersättning. Det handlar alltså främst om att säkerställa kvalitet i lagstiftningsprocessen.

Enligt kriteriemodellen skulle full ersättning för förlusten vara huvudregel, men med ett visst utrymme för lagstiftaren att göra undantag beroende på de förhållanden som gör sig gällande i det enskilda

lagstiftningsärendet. Kriterierna skulle bl.a. göra det möjligt att beakta om den enskilde själv är orsak till att inskränkningen görs, vilket talar mot en ersättningsrätt, och om inskränkningens verkningar för den enskilde når en sådan nivå att den bör ersättas. Modellen innebär vidare att utgångspunkten vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl bör vara att det, på samma sätt som i fråga om andra rådighetsinskränkningar, finns en ersättningsrätt med en möjlighet till undantag. I dessa fall kan dock syftet med inskränkningen tala för att ersättningen bör vara begränsad eller inte utgå alls.

Med kriteriemodellen undviks också att i grundlagen använda begrepp som definieras i vanlig lag (främst pågående markanvändning och byggnad). Att använda begrepp från vanlig lag i grundlag har den nackdelen att antingen kan begreppen omtolkas genom ny vanlig lag med ett svagare grundlagsskydd som följd (i princip begränsat till vad som följer av proportionalitetsprincipen), eller så blir det oklart vilken innebörd som begreppen har i en grundlagskontext.

Ett utkast till hur grundlagsbestämmelsen skulle kunna utformas utifrån dessa utgångspunkter framgår av alternativ 1 i bilaga 2. I utkastet har bestämmelsen strukturerats om så att expropriativa förfoganden och rådighetsinskränkningar behandlas i olika stycken. Det har även gjorts vissa språkliga ändringar.

Det finns dock skäl mot att ändra regleringen av ersättningsrätten på nu angivet sätt.

Det som talar emot kriteriemodellen är inte minst den situation som drabbat många skogsägare på senare tid och som också är upprinnelsen till kommitténs uppdrag.

Under det senaste decenniet har myndigheterna ändrat synen på vilket rättsförhållande som ska gälla mellan staten och enskilda. Statens företrädare har ansett att långtgående inskränkningar i markanvändningen till förmån för miljöintressen är undantagna från skyddet av egendom avseende ersättning för skadan. Rättsutvecklingen har drabbat ett stort antal enskilda hårt, samtidigt som det skapat osäkerhet kring de långsiktiga villkoren för en samhällsviktig näring som skogsnäringen. Högsta domstolens avgörande ”Tjäderspelet i Mal-sättra”, vilket meddelades 2023, fastställde myndigheternas syn och ett för den svenska rättsordningen nytt rättsläge uppstod.

Om rättstillämparnas tolkning över tid skapar en rättspraxis som avviker från lagstiftarens intentioner, uppstår också en demokratisk

spänning. En detaljerad grundlagsregel blir då ett sätt för lagstiftaren att förtydliga sin vilja på ett område som anses vara av stor betydelse. Ingripanden i egendom är ett av de mest känsliga områdena i relationen mellan staten och den enskilde.

Kriteriemodellen skulle innebära, i linje med "Tjäderspelet i Malsättra", att ersättningsfrågan prövas från fall till fall. Vilken rätt till ersättning och vilken nivå på ersättningen den enskilde är tillförsäkrad görs då avhängigt omständigheterna i det enskilda fallet och styrkan i det aktuella skyddsintresset. Det skapar ett rättsläge som är alltför oförutsebart och gör att enskilda inte på förhand vet vad som gäller vid ingripanden i deras egendom. Med en kriteriemodell och ett borttagande av grundlagsskyddet för pågående markanvändning skulle det också riskera att uppstå en situation där jord- och skogsbruk dras in i ett tillståndsliknande förfarande. Principerna för en kriteriemodell synes därutöver sakna stöd hos de gröna näringarnas aktörer.

Även om kriteriemodellen inte är avsedd att försämra grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar utan tvärtom till att stärka den rätten, så har flera av kommitténs ledamöter mot nu angiven bakgrund sett en risk för en besvärande osäkerhet i rättstillämpningen om de nuvarande kvalifikationsgränserna skulle tas bort. Kommittén har därför valt att inte gå vidare med detta alternativ.

En viss ersättningsrätt vid rådighetsinskränkningar som i dag omfattas av undantaget i 15 § tredje stycket

Med anledning av ställningstagandet att inte gå vidare med kriteriemodellen har kommittén diskuterat olika sätt att stärka ersättningsrätten inom ramen för den befintliga strukturen i 15 §. Det har bl.a. handlat om att i grundlagsbestämmelsen lägga till ett uttryckligt proportionalitetskrav och att införa en begränsad ersättningsrätt vid sådana inskränkningar som i dag omfattas av undantaget i 15 § tredje stycket.

När det gäller kravet på proportionalitet har kommittén diskuterat om den avvägning som brukar benämnas proportionalitet i strikt mening bör uttryckas så att följderna för den enskilde ska stå i rimligt förhållande till fördelarna för det allmänna. En sådan utformning skulle ge ett tydligt stöd för att beakta ersättningen som en del i bedömningen. Detta mot bakgrund av att avvägningen inte bara hand-

lar om att mäta vikten av fördelar mot nackdelar som kommensurabla enheter utan innefattar en bredare bedömning. Att avvägningen handlar om rimlighet samspelar således med vad det är som ska vägas mot vartannat. Utformningen är avsedd att ge både ledning och det nödvändiga bedömningsutrymmet för hänsynstagande till de många skilda förhållanden som det kan bli fråga om, särskilt vid rådighetsinskränkningar. Ett sådant krav på proportionalitet kan även antas få betydelse för bedömningen av ersättningsens storlek vid rådighetsinskränkningar, dvs. att ersättningen måste vara så hög att ingreppet blir proportionerligt och med det tillåtligt. Det skulle i praktiken innebära ett krav på att ersättningen ska vara skälig för att ingreppet ska få ske.

Ett förslag som har övervägts i fråga om rådighetsinskränkningar som i dag undantas från rätten till ersättning, är att det i dessa fall ska finnas en ersättningsrätt i den mån det krävs för att inskränkningen ska vara godtagbar. Detta skulle bl.a. gälla vid rådighetsinskränkningar som görs för att avvärja skada på miljön, vilket i detta alternativ är avsett att även inbegripa utarmande av den biologiska mångfalden. En central utgångspunkt för bedömningen av om det ska finnas en rätt till ersättning skulle vara kravet på proportionalitet. Av betydelse skulle exempelvis vara om den enskilde är orsak till att ingripandet sker och hur hårt ingripandet drabbar den enskilde. Stor hänsyn skulle tas till att bördan av det aktuella samhällsintresset fick en rimlig fördelning. Inom ramen för prövningen av ersättningsrätten skulle det i dessa fall även vara möjligt att beakta EU:s statsstödsregler.

Ett utkast till utformning av grundlagsbestämmelsen utifrån dessa utgångspunkter anges som alternativ 2 i bilaga 2. Där har även förutsättningarna för att en ersättningsrätt ska finnas då en rådighetsinskränkning innebär betydande skada tydliggjorts.

En majoritet av kommitténs ledamöter (vilka företräder SD, M, C, KD och L) har dock ansett att ett sådant förslag (som stöddes av företrädare för S, V och MP) inte skulle ge enskilda ett tillräckligt egendomsskydd. Särskilt har här framhållits sådana rådighetsinskränkningar som görs för att skydda biologisk mångfald med stöd av bestämmelserna i artskyddsförordningen (vilka enligt förslaget endast skulle ersättas i den mån det krävs för att inskränkningen ska vara godtagbar). Inte heller detta förslag har därför samlat ett tillräckligt stöd.

11.3.2 Det finns en majoritet för kommitténs förslag

Under kommitténs arbete har, som nämnts, flera olika lösningar prövats för att åstadkomma ett stärkt egendomsskydd i regeringsformen, utan att det har varit möjligt att uppnå ett sådant brett politiskt stöd som kommittén har eftersträvat. Samsyn har rått om att en sådan förstärkning är befogad, men någon slutlig enighet om hur regleringen bör utformas har inte kunnat uppnås. Det finns dock en majoritet i kommittén svarande mot ett tydligt parlamentariskt stöd för att stärka grundlagsskyddet på det sätt som kommer att framgå i det följande. Mot bakgrund av frågans stora betydelse och det påtagliga behovet av att stärka den enskildes rätt till sin egendom, särskilt när det gäller ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar, har kommitténs majoritet därför valt att lägga fram ett förslag i enlighet med majoritetslinjen.

11.4 Det införs ett proportionalitetskrav vid begränsningar i egendomsskyddet

Kommitténs förslag

I regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd införs ett krav på proportionalitet som en förutsättning för att expropriativa förfoganden och rådighetsinskränkningar ska vara tillåtna.

Enligt kommittén finns det anledning att stärka egendomsskyddet i regeringsformen genom att i grundlagstexten införa ett uttryckligt krav på proportionalitet. Detta krav får betydelse för frågan när ingrepp i egendomsskyddet får göras och, beträffande rådighetsinskränkningar, om och i så fall med vilken nivå som ersättning ska utgå i de fall som inte omfattas av den rätt till full ersättning som kommittén förslår (se avsnitt 11.5).

Det bör införas ett uttryckligt proportionalitetskrav vid begränsningar i egendomsskyddet

Proportionalitetsprincipen är av avgörande betydelse för tillämpningen av egendomsskyddet enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Principen innebär att ett ingrepp ska vara ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde. Det ska alltså finnas en balans mellan mål och medel. Ett motsvarande krav följer vid begränsningar i rätten till egendom enligt artikel 17 i EU:s rättighetsstadga. Proportionalitetsprincipen är även central inom EU-rätten som helhet och den utgör en av de allmänna rättsprinciper som ges närmast konstitutionell status vid all unionsrättslig tillämpning.⁶

I 2 kap. 15 § regeringsformen uppställs, som redan har angetts, inte något uttryckligt krav på att det ska göras en proportionalitetsbedömning vid begränsningar i egendomsskyddet. I regleringen anses dock ligga att allmänna intressen ska vägas mot enskilda intressen enligt proportionalitetsprincipen.⁷ Vid en språklig tolkning av bestämmelsen ligger det även nära till hands att förstå den grundläggande förutsättningen att ingreppet ska krävas för att tillgodose angelägna allmänna intressen så, att ingreppet måste vara både lämpligt och nödvändigt för att uppnå det avsedda resultatet. Grundlagstexten fick denna lydelse samtidigt som Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt. I förarbetena underströks, när det gäller konventionens förhållande till 2 kap. regeringsformen, att en allmän proportionalitetsprincip hade vunnit hävd i svensk rätt.⁸

Av rättspraxis framgår att det över tid har utvecklats ett synsätt som innebär att egendomsskyddet i 15 § ställer krav på att det måste göras en prövning av proportionaliteten mellan allmänintresset av ett tvångsförfogande och den enskildes egendomsintresse, något som har fått genomslag på ett flertal rättsområden.⁹ Det innebär att det måste göras och redovisas en tydlig och konkret proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet. Mot denna bakgrund kan det konstateras att en tillämpning av proportionalitetsprincipen utgör ett grundläggande krav för en begränsning av egendomsskyddet.

⁶ Prop. 2016/17:180 s. 60.

⁷ Bull och Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar*, 5 uppl., 2023, s. 87 och 88.

⁸ Prop. 1993/94:117 s. 39 och 40.

⁹ Se ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753 med hänvisningar.

Flera skäl talar för att låta proportionalitetsprincipen komma till ett mer distinkt och till egendomsskyddet anpassat uttryck i 15 §.

Enligt kommittén finns det ett betydande värde i att lagtexten återger en så central del av egendomsskyddet som kravet på proportionalitet, dvs. att det av lagtexten tydligt framgår att och hur en proportionalitetsbedömning ska göras. Ett sådant krav skulle i första hand rikta sig till lagstiftaren och innebära att proportionalitetsprincipen måste beaktas vid lagstiftning som innebär begränsningar i egendomsskyddet. Det lär i praktiken få särskild betydelse för lagstiftningsärenden som rör rådighetsinskränkningar. Här skulle kravet till att börja med få betydelse för i vad mån det slags ingrepp som lagstiftningen gäller alls bör tillåtas. Ett tydliggörande av proportionalitetskravet kan då antas leda till att frågor om avvägningen mellan motstående intressen uppmärksammas och diskuteras tidigt i lagstiftningsprocessen.

Men ett proportionalitetskrav gäller också beträffande vilka förutsättningarna bör vara, när ingrepp får ske. En uttrycklig proportionalitetsregel i regeringsformen skulle understryka vikten av att frågan om proportionalitet i den tilltänkta lagen ges en sådan reglering att proportionalitetskravet kan förväntas få ett effektivt genomslag vid lagens tillämpning. Ett tydliggörande av proportionalitetskravet i regeringsformen kan vidare antas få betydelse när domstolar och myndigheter tolkar och tillämpar redan gällande lagstiftning.

En annan aspekt i detta sammanhang är ersättningens betydelse vid bedömningen av proportionaliteten. Detta kommer att utvecklas i följande avsnitt. Dessutom kan de skillnader som finns i förhållande till de relativa fri- och rättigheter som omfattas av regleringen i 20–22 §§, vilka innebär längre gående krav på lagstiftaren, tala för att förutsättningarna för begränsningar i egendomsskyddet tydligt framgår av grundlagsbestämmelsen. Införandet av ett proportionalitetskrav skulle även tydligare markera att det egendomsskydd som följer av Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga måste iakttas.

Mot att ändra grundlagsbestämmelsen på detta sätt kan anföras att kravet på proportionalitet redan följer av rättspraxis och intresset av att inte tynga grundlagstexten med ytterligare ett moment. Enligt kommittén kan dock detta inte sägas vara ett särskilt starkt skäl. Intresset av en lättillgänglig lagtext bör i stället beaktas vid utformningen av proportionalitetskravet.

Sammantaget anser kommittén att kravet på proportionalitet vid begränsningar i egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen bör förtydligas och anpassas till egendomsskyddet. Det bör ske genom att införa en ny bestämmelse i paragrafens första stycke.

Utformningen av kravet på proportionalitet

Vid utformningen av proportionalitetskravet finns det anledning att utgå från hur prövningen av proportionaliteten mellan allmänintresset av ett tvångsförfogande och den enskildes egendomsintresse har uttryckts i rättspraxis. Prövningen av proportionaliteten ska enligt rättspraxis från både Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen omfatta en bedömning av ett ingrepps ändamålsenlighet och nödvändighet samt proportionalitet i strikt mening. Vidare bör bestämmelsen i 2 kap. 21 § regeringsformen, som anger vissa allmänna förutsättningar som gäller vid begränsningar av andra grundläggande relativa fri- och rättigheter, kunna tjäna som ledning. I den bestämmelsen anges bl.a. att en begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Ledning bör även kunna hämtas från hur kravet på proportionalitet har uttryckts i vanlig lag. Mot bakgrund av den särskilda ställning som expropriationslagen (1972:719) har på egendomsskyddets område gäller det i första hand det krav på intresseavvägning som följer av den lagen.

Enligt kommittén måste det för särskilt starka allmänna intressen finnas ett i vissa fall betydande utrymme för ingripanden även om det kan drabba enskilda intressen hårt. Men eftersom proportionalitet handlar om avvägning, så är det utrymmet beroende av omständigheterna i det särskilda fallet. När det exempelvis handlar om att avvärja akuta hot mot samhället eller mot människors hälsa kan den enskilde behöva tåla avsevärt mer långtgående men kortvariga ingrepp än när det rör sig om långsiktiga bevarandeåtgärder.

Ett grundläggande krav bör, både vid expropriativa förfoganden och rådighetsinskränkningar och oavsett vilket skäl som ligger bakom ett ingrepp, vara att fördelarna för det allmänna ska överväga nackdelarna för den enskilde. Det talar för att låta detta förhållande komma till tydligt uttryck i grundlagsbestämmelsen när det gäller kravet på proportionalitet i strikt mening.

Ett sådant krav innebär att nyttan av det angelägna allmänna intresse som ska tillgodoses genom ingreppet – som t.ex. det militära försvaret, infrastrukturfrågor och skyddet av miljön – måste vägas mot den olägenhet som det innebär för enskilda intressen att tvingas avstå från, eller att begränsas i användningen av, sin egendom. Ingreppet får genomföras endast om den avvägningen visar att vad som kan vinnas med ingreppet överväger olägenheterna för den enskilde. I detta kan även sägas ligga en kontroll av att det allmänna intresset som ligger till grund för ingreppet är tillräckligt angeläget. Bedömningen av hur angeläget det allmänna intresset måste vara för att ingreppet ska få genomföras kommer då att variera beroende på vikten av det motstående intresset.

Ansvaret för att ta fram nödvändigt underlag för att kunna göra en bedömning av styrkan av det allmännas intresse av ett enskilt intrång i egendomsskyddet ska vila på det allmänna. Den enskilde ska således inte belastas med ett ansvar att visa att ett intrång i egendomsskyddet inte är proportionerligt.

En särskild fråga är vilken betydelse som, vid bedömningen av proportionaliteten av ett visst ingrepp, bör tillmätas att den enskilde får eller inte får ersättning. Typiskt sett kan ersättningen sägas minska de olägenheter som följer för den enskilde av ett visst ingrepp. Ersättningsrättens utformning är alltså en omständighet som ska tillmätas betydelse vid den avvägning som ligger i proportionalitetsbedömningen. Först vid en ersättning som leder till att den balanspunkt som ligger i proportionalitetskravet uppnås, får ingreppet ske. Det är dock inte så att ett ingrepp, oavsett omständigheterna i övrigt, blir proportionerligt bara för att det ersätts.

Mot denna bakgrund anser kommittén att kravet på proportionalitet bör formuleras så att ett expropriativt förfogande eller en rådhetsinskränkning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och att ett sådant ingrepp får vidtas endast om vad som kan vinnas med det överväger olägenheterna för den enskilde. Den enskilde kan då naturligtvis vara en juridisk person.

Genom regleringen preciseras och anpassas det krav på proportionalitet som kommer till uttryck i praxis från Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen och Europadomstolen och som även följer av EU:s rättighetsstadga. På detta sätt säkerställs också att det egendomsskydd som följer av regeringsformen inte ger den enskilde ett svagare skydd än det som följer av konventionen och stadgan.

Regleringen är i första hand riktad till lagstiftaren, men kan även åberopas direkt inför domstolar och myndigheter i enskilda mål och ärenden. I dessa senare fall kan regeringsformens bestämmelser om lagprövning bli aktuella. Främst kan bestämmelsen dock antas få betydelse genom grundlagskonform tolkning. Ett tydliggörande av kravet på proportionalitet skulle bl.a. kunna få betydelse vid tillämpning av regler om intresseavvägning i vanlig lag, exempelvis när det gäller regleringen av strandskyddet. Det kan också tänkas att en lucka i lagen fylls ut med stöd av grundlagsregleringen, exempelvis i fråga om rätt till ersättning för ett visst ingrepp.

11.5 Rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar stärks

Kommitténs förslag

De förutsättningar som anges i regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd för att det ska finnas en ersättningsrätt (tolerans-trösklarna) tydliggörs.

Vid rådighetsinskränkningar som överstiger någon av tolerans-trösklarna ska den enskilde vara tillförsäkrad full ersättning.

Rådighetsinskränkningar som görs för att trygga hälsa eller säkerhet eller för att avvärja skada på miljön till följd av miljöfarlig verksamhet ska ersättas i den mån det krävs för att inskränkningen ska vara godtagbar.

Bestämmelser om hur ersättningen ska beräknas får endast meddelas i lag. Regeringen får dock meddela föreskrifter som innebär en längre gående ersättningsrätt för den enskilde.

När det gäller ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar innebär kommitténs förslag att huvudregeln ska vara full ersättning, dock endast såvitt avser skada till följd av att den pågående markanvändningen har försvårats avsevärt eller, när ingreppet avser byggnad, är betydande. Vidare innebär förslaget att det införs en ersättningsrätt för sådana inskränkningar som i dag omfattas av undantaget i 15 § tredje stycket. Förslaget innebär även vissa förtydliganden i fråga om regleringen av rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar och formerna för att meddela närmare bestämmelser om ersättningen.

Det finns skäl att stärka ersättningsrätten

Den rättsutveckling som skett efter 2010, då undantaget i 15 § tredje stycket infördes har, som konstaterats, inneburit att egendomsskyddet i olika avseenden har försvagats. Det rättsläge som uppstått har inte sin grund i nya ställningstaganden från lagstiftaren. I stället har det skett genom att den befintliga regleringen av myndigheter och domstolar har tolkats på ett nytt sätt. Det handlar bl.a. om en långtgående tillämpning av principen om lagenlighet och bedömningen av vilka fall som omfattas av undantaget för rådighetsinskränkningar som görs av miljöskyddsskäl. Särskilt tydligt har detta varit i förhållande till skogsbruk och inskränkningar som syftar till att bevara den biologiska mångfalden. Som en följd har enskilda skogsbrukare i många fall inte tillerkänts ersättning när deras pågående markanvändning blivit föremål för långtgående rådighetsinskränkningar. En konsekvens är att enskilda har fått stå kostnaden för vissa åtgärder som görs av naturvårdsskäl – alltså sådana som bör ske med stöd av möjligheterna till olika områdesskydd – vilket inte kan sägas svara mot grundlagstiftarens intentioner med undantaget i 15 § tredje stycket. Egendomsskyddet i regeringsformen har inte visat sig tillräckligt för att hindra denna utveckling. Enligt kommittén finns det därför skäl att inte bara tydliggöra utan också stärka den grundlagsskyddade rätten till ersättning.

Pågående markanvändning och laglighetsprincipen

Inledningsvis ser kommittén anledning att redovisa sin syn på hur den grundlagsskyddade ersättningsrätten för pågående markanvändning förhåller sig till det som brukar benämnas principen om lagenlighet. Denna princip innebär, vilket bl.a. anges i förarbetena till miljöbalken, att användningen av mark eller byggnad måste vara lagenlig för att en inskränkning ska grunda en rätt till ersättning.¹⁰ Det handlar alltså om en underförstådd begränsning. Principen har huvudsakligen knutits till kvalifikationskravet att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras, men har getts en så grundläggande innebörd att man kan tala om den som ett generellt krav.¹¹

Detta resonemang har bl.a. legat grund för att markägare i rättspraxis har ansett böra tåla långtgående rådighetsinskränkningar med

¹⁰ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 551.

¹¹ SOU 2013:59 s. 66.

stöd av regleringen i artskyddsförordningen, eftersom åtgärder som strider mot förordningen inte är lagliga och därmed inte omfattas av den pågående markanvändningen.

Kommitténs uppfattning är att laglighetsprincipen sådan den har utvecklats uppenbarligen inte kan dras till sin spets, vilket även konstaterats i lagstiftningsärendet om ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk.¹² Principen måste förstås mot bakgrund av den funktion som grundlagsskyddet för pågående markanvändning har. Om laglighetsprincipen ges en tillämpning som innebär att grundlagsskyddet skulle behöva vika för alla eventuella begränsningar som ställs upp i vanlig lag blir skyddet illusoriskt. Dessutom skulle det innebära att vanlig lag i praktiken ges företräde framför grundlag. Det är uppenbart att en så långtgående tillämpning av principen inte kan godtas. Enligt kommittén utgör principen visserligen en allmän utgångspunkt, men den får inte medföra att den grundlagsskyddade ersättningsrätten kan fortlöpande begränsas genom vanlig lag.

Utgångspunkten måste vara att om pågående markanvändning förhindras eller begränsas ska ersättning utgå. En ordning där sedvanlig markanvändning, t.ex. skogsbruk på produktiv skogsmark, omöjliggörs eller försvåras på grund av faktorer som den enskilde inte kan påverka och inte har haft någon möjlighet att på förhand kontrollera eller förutse kan inte godtas.¹³ När sådana effekter överstiger toleransgränslinjen – dvs. avsevärt försvårar pågående markanvändning – ska staten vara skyldig att utge ersättning.

Ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar tydliggörs

Som framgått har kommittén övervägt om det finns skäl att ändra regleringen av ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar i 15 § andra stycket genom att införa en s.k. kriteriemodell, men stannat vid att så inte bör ske. Även om vissa aspekter av den nuvarande regleringen har varit föremål för diskussion i den allmänna debatten framstår de nuvarande kriterierna i ersättningsregleringen – toleransgränslarna – som huvudsakligen väl fungerande. Det finns således på många håll ett starkt stöd för att behålla denna reglering.

¹² Se SOU 2024:91 s. 363 och 364. Jfr prop. 2025/26:230 s. 16.

¹³ Jfr SOU 2024:91 s. 364.

Kommittén har dock funnit skäl att ta upp frågan om regleringen är utformad på ett tillräckligt tydligt sätt.

Av förarbetena framgår att en förutsättning för att regeln om betydande skada i 15 § andra stycket ska tillämpas är att inskränkningen sker genom byggnadsregleringar. I förarbetena till bestämmelsen angavs att det vid rådighetsinskränkningar med stöd av byggnadsreglerande bestämmelser bör föreskrivas en rätt till ersättning endast för sådan skada som är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten.¹⁴ Det framhölls särskilt att den förordade lösningen anslöt till gällande rätt på området. I författningskommentaren anges att det i fråga om byggnadsreglerande bestämmelser finns rätt till ersättning om skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten och att grundlagsbestämmelsen är utformad i enlighet med detta.¹⁵

Det har påpekats att förutsättningen för att regeln om betydande skada ska tillämpas – att inskränkningen sker genom byggnadsregleringar – inte framgår av lagtexten. Bestämmelsen i 15 § andra stycket skulle därför kunna läsas så att den bli tillämplig också vid andra rådighetsinskränkningar, t.ex. vägrat tillstånd till en avsedd grustäkt eller vägrad strandskyddsdispens som medför betydande skada – vilket inte har varit avsett.¹⁶

Enligt kommittén finns det mot nu angiven bakgrund skäl att förtydliga regleringen så att det klart framgår att rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar som medför skada som är betydande i förhållande till värdet på berörd del endast gäller då det allmänna inskränker användningen av byggnad.¹⁷ Det bör ske genom att det i 15 § andra stycket föreskrivs att ersättningsrätten ska gälla i fråga om mark för skada till följd av att ingreppet inom den berörda delen avse-

¹⁴ SOU 1993:40 s. 90 och 91.

¹⁵ Prop. 1993/94:117 s. 17, 18 och 49.

¹⁶ Se Bengtsson, Rättighetsansvar – en översikt, 2021, s. 120 samt Grundlagen och fastighetsrätten, 1996, s. 84 och 85.

¹⁷ Högsta domstolens avgörande ”Bästräsk”, dom den 30 juni 2026 i mål nr T 5718-24, ger uttryck för att bestämmelsen om rätt till ersättning för betydande skada är tillämplig även i fråga om andra rådighetsinskränkningar än byggnadsregleringar. Enligt Högsta domstolen måste 15 § andra stycket förstås så att en förutsättning för att rätt till ersättning för betydande skada ska föreligga – när det inte är fråga om byggnadsregleringar – är att inskränkningen innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Kommittén, som inte har haft möjlighet att fullt ut beakta detta avgörande, har utgått från att den grundlagskyddade rätten till ersättning för betydande skada endast omfattar inskränkningar som sker genom byggnadsregleringar. Högsta domstolens avgörande visar på den problematik som den nuvarande lydelsen av 15 § andra stycket ger upphov till och förändrar inte kommitténs uppfattning om hur bestämmelsen bör vara utformad i denna del.

värt försvårar pågående användning, och i fråga om byggnad för skada som är betydande. Det handlar endast om ett tydliggörande av toleranströsklarna, och avsikten är alltså inte att begränsa den gällande rätten till ersättning utan tvärtom förhindra att trösklarna missförstås.

Rätten till full ersättning vid rådighetsinskränkningar

När rätten till full ersättning infördes för expropriativa förfoganden uttalades i förarbetena att det finns anledning att skilja mellan expropriativa förfoganden och rådighetsinskränkningar i fråga om den ersättningsnivå som ska garanteras i grundlag. Det angavs att det vid expropriativa förfoganden finns en klar huvudprincip att full ersättning ska betalas, men att en sådan huvudprincip inte framträder med samma tydlighet i fråga om rådighetsinskränkningar. Vidare framhölls i förarbetena till 2010 års reform av regeringsformen att grundlagarna i övriga nordiska länder anger att full ersättning ska betalas vid tvångsöverföring av egendom men att någon motsvarande rätt inte föreskrivs när det gäller rådighetsinskränkningar.¹⁸ Mer precist brukar framhållas att den etablerade ordningen när det gäller bestämmandet av sådana ersättningar som det här är fråga om inte innefattar ersättning för förväntningsvärden.

Vidare ska det i vissa fall som rör byggnadsreglering göras ett toleransavdrag upp till nivån ”betydande skada”. Tidigare gällde även, enligt regleringen i miljöbalken, att ett avdrag skulle göras upp till vad som ligger under nivån ”avsevärt försvåras” vid beräkning av ersättning på grund av beslut som bl.a. rör nationalparker, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområden och vattenskyddsområden. Detta avdrag avskaffades den 1 januari 2010.¹⁹

Grundlagsbestämmelsen anger i nuvarande lydelse inte vilken ersättningsnivå som ska gälla vid sådana rådighetsinskränkningar som omfattas av rätten till ersättning. I äldre förarbeten har det dock i fråga om ersättning vid expropriativa förfoganden – innan bestämmelsen i dessa fall garanterade full ersättning – ansetts självklart att ersättningsgrunderna i vanlig lag inte fick bestämmas så att expropriation fick ske mot symbolisk ersättning.²⁰ Det talar för att motsvarande krav gäller i dag för ersättningsnivån vid rådighetsinskränkningar.

¹⁸ Prop. 2009/10:80 s. 167.

¹⁹ Se prop. 2008/09:214 s. 99–103.

²⁰ SOU 1993:40 s. 41 och prop. 1993/94:117 s. 17.

Det innebär att det, även vid mycket långtgående rådighetsinskränkningar med betydande ekonomiska konsekvenser för den enskilde, endast finns en grundlagsskyddad rätt till en begränsad del av förlusten. Vidare är det osäkert om ens ett orimligt lågt belopp kan bedömas som en sådan överträdelse av egendomsskyddet som krävs för att grundlagsskadestånd ska komma i fråga.²¹

Enligt kommittén står det klart att denna ordning inte ger den enskilde ett tillräckligt skydd. Grundlagsbestämmelsen bör därför, på samma sätt som gäller för expropriativa förfoganden, garantera full ersättning vid rådighetsinskränkningar, när rätt till ersättning föreligger. Det betyder att ersättning är garanterad först när skadan i den berörda delen når upp till nivåerna avsevärd när ingreppet avser pågående markanvändning och betydande när ingreppet avser byggnad. Men om någon av dessa toleransströsklar har passerats ska full ersättning för hela skadan utgå. Det innebär att bestämmelsen hindrar att s.k. toleransavdrag görs. Ersättningen ska dock som nu bestämmas utan hänsyn till förväntningar om ändring av markanvändningen. I likhet med vad som gäller beträffande ersättning vid expropriativa förfoganden finns det inget hinder mot att i vanlig lag föreskriva en längre gående rätt än vad grundlagsbestämmelsen garanterar, t.ex. genom ett s.k. påslag utöver de ekonomiska verkningar som omfattas av den garanterade ersättningsrätten.²²

Den garanterade ersättningsnivån avser beträffande mark skada hänförlig till den pågående användningen och anknyter således till det etablerade begreppet pågående markanvändning. Avsikten är inte att med förslaget förskjuta gränsdragningen mellan pågående och förväntad markanvändning. Bestämningen av vad som är pågående markanvändning enligt bestämmelsen bör då så till vida göras grundlagsautonomt som att grundlagsskyddet inte får urholkas genom vanlig lag eller praxis i anslutning till vanlig lag.

²¹ Se Bengtsson, Grundlagsskydd för egendom och näringsverksamhet, 2024, s. 33 och 36.

²² Jfr 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen.

Det bör införas en ersättningsrätt vid inskränkningar som görs för att trygga hälsa eller säkerhet eller för att avvärja skada på miljön

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller, enligt vad som anges i 15 § tredje stycket, vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Det handlar om ett undantag från den ersättningsrätt som följer av paragrafens andra stycke. Vid dessa slag av inskränkningar finns det alltså inte någon grundlagsskyddad rätt till ersättning.

Undantaget infördes genom 2010 års reform av regeringsformen mot bakgrund av den kritik som hade riktats mot den utformning som regeln om egendomsskydd fick genom 1994 års grundlagsändringar. Kritiken, vilken redogörs för i kapitel 4, gick sammanfattningsvis ut på att grundlagsbestämmelsen, trots att den enligt förarbetena inte skulle medföra någon ändring i gällande rätt, kom i konflikt med den i svensk rätt gällande principen om att ersättning normalt inte utgår vid ingripanden som riktas mot verksamheter som innebär ett hot mot säkerhet, hälsa och miljö. Denna princip utgår från att när skälen för en åtgärd är tillräckligt starka ska ekonomiska hänsyn inte hindra det allmänna från att vidta lämpliga åtgärder.²³

Vid införandet framhölls att huvudregeln att rätt till ersättning föreligger när det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad inte påverkas av regleringen i 15 § tredje stycket. Rätt till ersättning föreligger således enligt förarbetena exempelvis vid inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden. Ersättningsrätt föreligger dock inte för den förlust som kan bestå i att förväntningar om ändring i markens användningsområde inte kan infrias till följd av dispositionsinskränkningar.²⁴

Genom tredje stycket klargörs att beträffande rätten till ersättning vid ingripanden som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller vad som följer av vanlig lag. Undantagsregeln omfattar t.ex. de bestämmelser i miljöbalken som tidigare fanns i hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen.²⁵ Det handlar alltså om huvudsakligen miljöfarlig verksamhet.

²³ Se Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp 2, 1991, s. 153.

²⁴ Prop. 2009/10:80 s. 168 och prop. 1993/94:117 s. 17.

²⁵ Prop. 2009/10:80 s. 170.

Regleringen har varit omdiskuterad. Det har bl.a. påtalats att också när t.ex. ett naturreservat beslutas för att skydda en värdefull naturmiljö är det fråga om ingrepp av miljöskyddsskäl.²⁶ Vidare ansåg den utredning som tillsattes efter 2010 års grundlagsändringar, med uppgift att bl.a. identifiera de fall där ersättning bör ges trots att fråga är om sådana ingripanden som omfattas av 15 § tredje stycket, att det är tämligen klart vilket område lagstiftaren avsett att undanta, men att en annan fråga är om hänvisningen till hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl med tillräcklig precision ringar in detta område. Bland annat noterades att samtliga bestämmelser i miljöbalken, mot bakgrund av bestämmelserna i balkens portalparagraf, måste sägas syfta till att skydda miljö på ett eller annat sätt. Efter att ha pekat på vissa gränsdragningsproblem – bl.a. beträffande hur man ska bedöma inskränkningar som görs av olika skäl – konstaterade utredningen att tredje stycket undantar ett relativt stort område från andra stycket och att detta område troligen är vidare än vad som avsågs vid införandet.²⁷ Även i senare utredningar har frågan om förhållandet mellan andra och tredje stycket i 15 § diskuterats.²⁸ Frågan har vidare behandlats i rättspraxis. Den osäkerhet som finns om den närmare omfattningen av undantaget från ersättningsrätten framhålls också i kommitténs direktiv.

Oavsett hur långt bestämmelsen i 15 § tredje stycket sträcker sig, vilket kommittén återkommer till, kan det konstateras att det finns situationer där det inte framstår som rimligt att den enskilde ensam får bära hela den ekonomiska bördan vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Vid stiftande av lag som medför rätt för det allmänna till sådana inskränkningar får det därför övervägas om en rätt till ersättning ska införas.²⁹ Ur ett grundlagsperspektiv är lagstiftaren alltså i betydande utsträckning fri att vid reglering av ett visst slags rådighetsinskränkningar avgöra om ersättning ska lämnas eller inte och vilka förutsättningar som då ska vara uppfyllda.

Enligt kommittén kan redan det förhållandet att bestämmelsen undantar ett förhållandevis stort område från den grundlagsskyddade rätten till ersättning samtidigt som det står klart att det i vissa fall bör finnas en sådan rätt på detta område väcka betänkligheter. Detta

²⁶ Se Bengtsson, Nya ersättningsfrågor i fastighetsrätten, i SvJT 2010 s. 726.

²⁷ SOU 2013:59 s. 57–59.

²⁸ Se t.ex. SOU 2021:51 s. 733 och SOU 2024:91 s. 363 och 364.

²⁹ Prop. 2009/10:80 s. 169 och 170.

gäller särskilt som det kan vara svårt för lagstiftaren att identifiera och i lag reglera alla de fall där ersättning bör ges trots att ett ingripande gör av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Av betydelse är även att det är svårt att med någon exakthet ange vad som omfattas av begreppen hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl, vilket också har visat sig i rättstillämpningen.

Som redan har konstaterats har utvecklingen på bl.a. miljörättens område medfört att enskilda markägare i vissa fall kan åläggas långtgående inskränkningar som innebär att marken inte längre får användas på det sätt som har skett under lång tid utan att det finns någon rätt till ersättning enligt bestämmelser i vanlig lag, även när den enskilde inte är orsak till att inskränkningen görs.

Även vid andra inskränkningar som omfattas av bestämmelsen i 15 § tredje stycket kan det uppstå situationer, vilka inte förutsetts av lagstiftaren, där det kan framstå som oskäligt att vissa typer av rådhetsinskränkningar inte ersätts. Exempelvis kan det, med tanke på de senaste årens försämrade säkerhetspolitiska läge och det ökade behov av inskränkningar i markanvändningen som kan följa av detta, inte uteslutas att sådana fall kan inträffa vid inskränkningar som görs av säkerhetsskäl. Ett annat exempel är de inskränkningar som sjukdomsutbrott kan medföra.

Kommittén anser mot denna bakgrund att det bör införas en viss grundlagsskyddad rätt till ersättning i sådana fall som omfattas av det nuvarande undantaget i 15 § tredje stycket.

Utformningen av ersättningsrätten

Kommittén har alltså kommit fram till att det bör införas en viss grundlagsskyddad ersättningsrätt i sådana fall som omfattas av det nuvarande undantaget för sådana inskränkningar som görs av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Det huvudsakliga syftet med att införa en ersättningsrätt i dessa fall är att undvika att regleringen leder till mindre rimliga resultat men också att säkerställa att egendomsskyddet i regeringsformen inte är svagare än vad som följer av Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Avsikten är inte att hindra det allmänna från att t.ex. bedriva ett ambitiöst miljöarbete eller att införa nödvändiga regleringar till skydd för hälsa och säkerhet. Men kostnaden för att införa dessa regleringar

bör i större utsträckning än vad grundlagsregleringen i dag ger uttryck för vara ett gemensamt åtagande för samhället. Bördan av det samhällsintresse som är grunden för regleringen bör således fördelas rimligt.

En svårighet med att i grundlagsbestämmelsen ange närmare förutsättningar för när ersättning ska ges i nu aktuella fall är att den lagstiftning som möjliggör rådighetsinskränkningar på grund av hälso-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl spänner över ett stort område och omfattar allmänna och enskilda intressen som inte bara skiljer sig åt i tyngd utan även i art och verkningar. De hänsyn som kan bli aktuella varierar inte bara mellan lagarna utan även från fall till fall i tillämpningen av en enskild bestämmelse.

I förarbetena till 2010 års grundlagsändringar anges att frågan om rätten till ersättning i de fall som omfattas av undantaget i 15 § tredje stycket aktualiseras vid ingripanden som beror på omständigheter helt utanför den enskildes kontroll och som drabbar den enskilde mycket hårt. I sådana situationer skulle en avvägning mellan de allmänna och de enskilda intressena kunna leda till bedömningen att den enskilde bör få ersättning.³⁰ En sådan rätt till ersättning följer också i flera fall av den lagstiftning som möjliggör rådighetsinskränkningar av hälso-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl (se kapitel 10). Det finns på detta område vissa grundläggande principer som får antas gälla generellt i fråga om rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar. I likhet med den ersättningsrätt som följer av 15 § andra stycket krävs att ingreppet ska vara kvalificerat; ersättning lämnas inte för bagatellartade ingrepp och inte heller för s.k. förväntningsvärden.

En central utgångspunkt för bedömningen av ersättningsrätten i de fall som omfattas av 15 § tredje stycket är proportionalitetsprincipen. Rätten till ersättning och ersättningens omfattning är en väsentlig del i proportionalitetsbedömningen. Andra principer som påverkar bedömningen är bl.a. försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren betalar. Dessa kan sägas ge uttryck för den allmänna utgångspunkten att ersättning normalt inte lämnas vid ingripanden som riktas mot verksamheter som innebär ett hot mot säkerhet, hälsa och miljö. Av betydelse är även den ovan behandlade principen om lagenlighet, som innebär att inskränkningar mot verksamheter som strider mot lag inte medför ersättningsrätt. I dessa fall kan dock ersättning komma i fråga när viss användning av mark och byggnad var laglig när verksamheten inleddes men där en senare tillkommen re-

³⁰ Prop. 2009/10:80 s. 169.

glering har medfört att den blivit olaglig. Av betydelse är då om den enskilde haft befogad anledning anta att en viss verksamhet ska kunna bedrivas utan inskränkningar. Förekomsten av sådana befogade förväntningar talar för en ersättningsrätt. Frågan om en rådighetsinskränkning som omfattas av 15 § tredje stycket får göras utan att ersättning lämnas måste slutligt avgöras genom en intresseavvägning i det enskilda fallet.³¹ Skulle bedömningen i det enskilda fallet leda till slutsatsen att det inte är rimligt att den enskilde får bära kostnaderna för rådighetsinskränkningen och att det inte finns någon rätt till ersättning bör detta resultera i att åtgärden inte vidtas.

Frågan om förvärvstidpunkten har aktualiserats i Mark- och miljööverdomstolens domar meddelade den 9 april 2026 i målen M 7161-25, M 13896-24 och M 5246-25. Att förvärvstidpunkten skulle ha betydelse för när jord- eller skogsbruk anses påbörjat, är enligt kommittén ett nytt inslag i rättstillämpningen utan grund i lagstiftarens ställningstagande. I fallet skogsbruk finns allmänt en presumtion om att på produktiv skogsmark som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål är skogsbruk pågående markanvändning oberoende av vem som för tillfället äger marken.

Frågan om huruvida användningen av marken var olovlig eller otillåten när den påbörjades passar enligt kommittén dåligt in på pågående markanvändning. En pågående markanvändning är just pågående, i fallet jord- och skogsbruk ställs detta på sin spets när början och slut saknas och cyklerna i skogsbrukets fall sträcker sig över generationer och kan vara längre än ett sekel. Ett sådant synsätt kan ge oönskade effekter på generationsväxlingar och på fastighetsmarknaden. Det är enligt kommittén inte en riktig tolkning av hur skyddet av egendom ska fungera. Förvärvstidpunkten är således inte en fråga att beakta vid bedömningen av huruvida ersättning ska utgå vid rådighetsinskränkningar i pågående markanvändning.

Av rättspraxis följer ett krav på proportionalitet redan av grundlagsbestämmelsens nuvarande lydelse. Som framgått innebär kommitténs förslag att detta krav ska preciseras och anpassas i 15 § första stycket. Redan denna ändring skulle kunna få betydelse för bedömningen av ersättningsrätten på det område som nu diskuteras. Ett sätt att tydliggöra detta är att formulera den nya ersättningsregeln med koppling till proportionalitetskravet i första stycket, på så sätt att en rätt till ersättning finns endast om det krävs för att inskränkningen

³¹ SOU 2013:59 s. 113.

ska vara godtagbar. En inskränkning är inte godtagbar om olägenheterna för den enskilde skulle överväga vad som kan vinnas med ingreppet för det fall att den enskilde själv får bära kostnaderna för ingreppet genom att behöva tåla dess ekonomiska och andra konsekvenser utan ersättning. Omständigheter av betydelse för den bedömningen är exempelvis om den enskilde är orsak till att ingripandet sker och hur hårt ingripandet drabbar den enskilde. Därutöver kan det faktum att ingripandet endast kommer att kunna träffa en trängre krets adressater tala för ersättning. Vidare bör det vara av betydelse om den enskilde på fastigheten bedriver verksamhet som typiskt sett är farlig för miljön, säkerheten eller människors hälsa. Är det inte fråga om en sådan verksamhet talar detta för en ersättningsrätt.

Kommittén föreslår på nu angivna skäl att det i en grundlagsbestämmelsen anges att ersättning ska ges i den mån det krävs för att inskränkningen ska vara godtagbar. Regleringen innebär att det vid stiftande av lag, som medför rätt för det allmänna att inskränka användningen av mark eller byggnad av de nu aktuella skälen, måste göras en bedömning av om och i så fall i vad mån det krävs en ersättningsrätt för att inskränkningen ska vara godtagbar. I ett lagstiftningsärende får den avvägningen hanteras genom att det i regleringen upptas en ersättningsbestämmelse som försvarar den principiella tillåtligheten av det slags ingrepp som regleringen behandlar. I avsaknad av sådan lagreglering som svarar mot detta krav kan den enskilde åberopa grundlagsskyddet direkt mot det allmänna. Denna ersättningsrätt kommer t.ex. att fånga upp sådana fall där lagstiftaren inte har förutsett att det finns ett ersättningsbehov eller där den befintliga regleringen leder till resultat som inte är rimliga. Bestämmelsen bör införas som en ny tredje mening i andra stycket i 15 §. Som en följd av detta bör bestämmelsen i nuvarande 15 § tredje stycket tas bort.

Förslaget innebär att grundlagsskyddet utsträcks till vissa sådana fall som i dag omfattas av undantaget i tredje stycket. Det avgörande är då att ingreppet vid en proportionalitetsbedömning i det särskilda fallet ska framstå som godtagbar. Eller med andra ord: Den enskilde ska ha den ersättning som kan krävas för att vad som kan vinnas med ingreppet ska överväga olägenheterna för den enskilde. Ersättningen kan då sägas verka olägenhetsreducerande. Om fördelarna (vad som kan vinnas) överväger nackdelarna (olägenheterna), så är inskränkningen också från ersättningssynpunkt godtagbar.

Den rätt till ersättning som följer av kommitténs förslag utgör dock endast ett golv; i det enskilda lagstiftningsärendet får övervägas om det för det slags ingrepp som ärendet avser finns skäl att föreskriva en längre gående rätt till ersättning. Det kommer till ett visst uttryck i det föreslagna tredje stycket.

Som angetts har utformningen av det nuvarande tredje stycket kritiserats för att till sin ordalydelse undanta även sådana ingrepp som lagstiftaren har avsett ska omfattas av den grundlagsskyddade rätten till ersättning. Det gäller särskilt begreppet miljöskyddsskäl. Enligt kommittén skulle de fall som lagstiftaren har avsett ska omfattas av detta undantag framgå tydligare om i stället uttrycket ”avvärja skada på miljön till följd av miljöfarlig verksamhet” användes i grundlagsbestämmelsen. Enligt kommittén bör därför denna avgränsning göras i förhållande till ersättningsregeln i andra stycket andra meningen. När det gäller begreppen hälsoskydds- och säkerhetsskäl anser kommittén att det finns anledning att i stället använda uttrycket ”trygga hälsa eller säkerhet”.

Sammanfattningsvis anser kommittén att ersättningsrätten bör utformas så att inskränkningar som görs för att trygga hälsa eller säkerhet eller för att avvärja skada på miljön till följd av miljöfarlig verksamhet ska ersättas i den mån det krävs för att inskränkningen ska vara godtagbar.

Den närmare bestämningen av undantagsfallen

Det nuvarande tredje stycket utgör ett undantag från andra stycket andra meningen. Så kommer det att förbli också med den regel som kommittén föreslår som en ny tredje mening i andra stycket. Skillnaden är att det för de fall som avses i den nya bestämmelsen – dvs. rådhetsinskränkningar som görs för trygga hälsa eller säkerhet eller för att avvärja skada på miljön till följd av miljöfarlig verksamhet – föreskrivs en viss grundlagsskyddad ersättningsrätt fastän de undantas från andra stycket andra meningen. Ersättningsrätten är dock annorlunda konstruerad. I de fall som omfattas av andra meningen föreligger således alltid rätt till ersättning medan det inte gäller för de fall som omfattas av tredje meningen. Det finns därför skäl att förtydliga vilka ingrepp som omfattas av andra stycket tredje meningen och därmed undantas av från andra stycket andra meningen.

Liksom nu kommer den nya bestämmelsen att omfatta de bestämmelser i miljöbalken som tidigare fanns i hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen. Även djurskyddshänsyn kommer fortsatt att omfattas.³² Det handlar alltså om rådighetsinskränkningar i miljöfarlig verksamhet vilka i dag regleras i 9 kap. miljöbalken, liksom krav på bostäders kvalitet och annat som rör hälsoskydd, även om det inte är miljöfarlig verksamhet. Det handlar här om att den enskilde hindras från att påverka miljön på ett oacceptabelt sätt. Ett annat exempel är krav enligt strålskyddslagstiftning, liksom rättsliga krav för att förhindra brand, explosioner eller andra olyckor.³³ Någon ändring i detta avseende är inte avsedd.

Som en följd av ändringen kommer dock inskränkningar som görs för att skydda biologisk mångfald och av andra liknande skäl – till skillnad från vad som i dag följer av rättspraxis – inte att omfattas av undantaget, varför dessa fall ska bedömas enligt huvudregeln i andra meningen. Det innebär att det kommer att finnas ett tydligt och förutsebart skydd för ersättningsrätten. Som exempel kan nämnas ett under lång tid brukat skogsskifte som till följd av markägarens skötsel eller omvärldsförändringar blivit en unik biotop. För det fall en markägare i ett sådant fall åläggs långtgående inskränkningar som innebär att marken inte längre får användas på det sätt som har skett under lång tid, så kommer det att finnas en rätt till ersättning grundat direkt på grundlagsbestämmelsen. Det utgör en tydlig förstärkning i förhållande till nuvarande ordning där markägaren i ett sådant fall har varit hänvisad till en rätt till ersättning enligt allmänna principer utifrån de speciella omständigheter som ställts upp i rättspraxis. Det innebär inte något hinder mot en ambitiös miljöpolitik. Men om det allmänna inskränker den pågående markanvändningen för att skydda biologisk mångfald ska den enskilde ha rätt till ersättning enligt huvudregeln i andra meningen.

Det ska emellertid tilläggas att gränsdragningen mellan den andra och den tredje meningen i det föreslagna andra stycket inte får samma betydelse som enligt den nuvarande regleringen, eftersom de fall som anges i tredje meningen har det ersättningsskydd som följer med den tydliggjorda proportionalitetsregeln. Vad som är en rimlig bördefördelning ska då beaktas vid bestämmandet av den ersättning som krävs för att ingreppet från ersättningssynpunkt ska vara tillåtet.

³² Se prop. 2009/10:80 s. 170.

³³ Jfr Michanek och Zetterberg, *Den svenska miljörätten*, 6 uppl., s. 520 och 521.

Reglerna om statligt stöd

Regleringen av ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar måste vara förenlig med EU-rättens bestämmelser om statligt stöd. Av artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) följer att en medlemsstat inte får ge stöd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Av betydelse för kommitténs uppdrag är att EU-domstolen rörande en tillståndspliktig verksamhet har uttalat att kostnaderna för att iaktta lagstadgade skyldigheter som syftar till att skydda miljön, bl.a. den vilda faunan, ingår bland de normala driftskostnaderna för ett företag och att beviljandet av ersättning i sådana fall utgör en ekonomisk fördel som det berörda företaget i princip inte kan göra anspråk på under normala marknadsvillkor.³⁴ Det innebär att ersättning i dessa fall ger en fördel som kan utgöra statligt stöd, när övriga villkor i artikel 107.1 i EUF-fördraget är uppfyllda.

När det gäller en skyldighet för de nationella myndigheterna att ersätta skada som de har orsakat vissa företag eller utbetalning av ersättning för en expropriation är förbudet mot statsstöd inte tillämpligt.³⁵ Vidare följer av EU-domstolens praxis att rådighetsinskränkningar som leder till en förlust av värdet på den berörda marken på så sätt att den liknar en förlust av äganderätten kan ge rätt till ersättning i enlighet med artikel 17 i EU:s rättighetsstadga.³⁶ Dessa fall omfattas inte av statsstödsreglerna.

Kommitténs förslag innebär att rådighetsinskränkningar som syftar till att bevara den biologiska mångfalden ska omfattas av den grundlagsskyddade rätten till ersättning. I dessa fall ska den enskilde vara tillförsäkrad full ersättning för den skada som följer av att ingreppet inom den berörda delen avsevärt försvårar pågående användning.

Riksdagen har nyligen beslutat om ändringar i miljöbalkens ersättningsregler.³⁷ Ändringarna innebär att samma regler ska gälla vid artskydd som vid områdesskydd.³⁸ Ersättningen ska baseras på den

³⁴ Satini-S SIA, mål C-238/20, p. 44.

³⁵ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01), p. 71.

³⁶ Pilteneš meži SIA, mål C-251/21, p. 92

³⁷ Prop. 2025/26:230, bet. 2025/26:MJU28, rskr. 2025/26:403.

³⁸ Motsvarande gäller enligt kommitténs förslag för grundlagsregleringen; dessa former av ingrepp i den enskildes egendom ska behandlas lika.

värdeminskning som uppstår till följd av rådighetsinskränkningen, med ett schablon tillägg om 25 procent. Ändringarna träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Kommittén gör ingen annan bedömning i fråga om ersättnings förenlighet med statsstödsreglerna än vad som har gjorts i det lagstiftningsärendet.³⁹

Vidare innebär kommitténs förslag ett visst grundlagsskydd för rätten till ersättning vid sådana rådighetsinskränkningar som görs för att trygga hälsa eller säkerhet eller för att avvärja skada på miljö till följd av miljöfarlig verksamhet. I dessa fall ska ersättning utgå i den mån det krävs för att inskränkningen ska vara godtagbar. Det avgörande är om vad som kan vinnas med ingreppet överväger olägenheterna för den enskilde under hänsynstagande till den ersättning som den enskilde får eller inte får. Ett sådant krav följer även av Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Kommittén bedömer därför att ersättningen i dessa fall redan av det skälet inte hindras av statsstödsreglerna.

Det kan vidare konstateras att förslaget till en viss ersättningsrätt på det nu aktuella området inte innebär att det, när det föreligger en ersättningsrätt, finns någon i grundlag angiven nivå på ersättningen. I stället blir ersättningsnivån en fråga om proportionalitet. Vid den bedömningen finns det anledning att överväga vad som kan följa av statsstödsreglerna. Det ligger som kommittén ser det ingen rimlighet i att tillerkänna en enskild en rätt till ersättning för vilken återbetalningsskyldighet gäller till följd av förbudet mot statsstöd.

Närmare bestämmelser om ersättningen meddelas i lag

En bestämmelse om att ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag har funnits med i regeln om egendomsskydd sedan skyddet mot expropriativa förfoganden infördes i 1974 års regeringsform. Bestämmelsen finns i dag i sista meningen i andra stycket. När skyddet för full ersättning vid expropriativa förfoganden infördes konstaterades i förarbetena att regler om hur ersättningen ska bestämmas ska ges i vanlig lag och att bestämmelsen i nuvarande 15 § andra stycket tredje meningen ger utrymme för sådana närmare slags prin-

³⁹ Se prop. 2025/26:230 s. 20. För att undanröja den osäkerhet som vissa remissinstanser har gett uttryck för när det gäller frågan om statsstöd avser regeringen att anmäla lagändringarna till Europeiska kommissionen.

ciper för ersättningens bestämmande som exempelvis finns i expropriationslagen.⁴⁰

Ett behov av att komplettera grundlagsbestämmelsen med mer preciserade föreskrifter finns i stor utsträckning. Det står emellertid klart att preciserande ersättningsbestämmelser saknas för vissa slags rådighetsinskränkningar. Bestämmelsen kan då läsas som att stöd i vanlig lag är en förutsättning för ersättningsrätt. Även om det står klart att så inte är fallet bör bestämmelsen formuleras så att det klart framgår vad som är avsett.

Enligt kommittén bör preciserade föreskrifter rörande hur ersättningen ska beräknas endast få meddelas genom lag. Bestämmelsen bör därför utformas så att det blir tydligt att det handlar om att reglera författningsnivån. Det bör göras genom att föreskriva att närmare bestämmelser om beräkningen av ersättningen får meddelas endast i lag. I avsaknad av sådana bestämmelser får domstolarna söka ledning i grundlagsregleringen. Regleringen hindrar dock inte att regeringen meddelar föreskrifter som är till fördel för den enskilde jämfört med vad som följer av 15 § andra stycket.

11.6 Bör det införas ett proportionalitetskrav vid begränsningar i näringsfriheten?

Kommitténs bedömning

Det har inte varit möjligt att på ett tillräckligt ingående vis inom ramen för uppdragstiden behandla frågan om det bör införas ett proportionalitetskrav vid begränsningar i näringsfriheten. Kommittén lägger därför inte fram något förslag i denna fråga.

Kommitténs diskussioner

Kommittén har kommit fram till att det bör införas ett krav på proportionalitet vid begränsningar i egendomsskyddet enligt 2 kap. 15 § regeringsformen. Enligt direktiven får kommittén därmed även överväga och lämna förslag på motsvarande ändring i 2 kap. 17 § regeringsformen i fråga om näringsfriheten (rätten att driva näring och

⁴⁰ Prop. 2009/10:80 s. 167 och 168.

utöva ett yrke). En förutsättning är dock att uppdraget ändå kan redovisas i tid.

Kommittén har tagit upp frågan om det i 2 kap. 17 § regeringsformen bör införas ett proportionalitetskrav vid begränsningar i näringsfriheten. Flera av kommitténs ledamöter har dock sett behov av att behandla frågan mer ingående än vad som har varit möjligt inom uppdragstiden. Kommittén har därför beslutat att avstå från att lägga fram något förslag till ändring av regeringsformen när det gäller näringsfriheten.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Kommitténs förslag

Ändringarna i regeringsformen bör träda i kraft den 1 januari 2031.

De föreslagna ändringarna i regeringsformen bör träda i kraft vid årsskiftet efter utgången av det år då förslagen tidigast kan bli slutligt antagna av riksdagen. Det innebär att de bör träda i kraft den 1 januari 2031.

Kommittén bedömer att det inte finns behov av övergångsbestämmelser.

13 Konsekvenser

13.1 Utgångspunkter

Konsekvenserna av de förslag som kommittén lämnar ska redovisas i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Som en del i konsekvensutredningen ska kommittén bedöma förslagens ekonomiska och samhällsekonomiska konsekvenser samt konsekvenser för enskilda och för miljön. Om förslagen medför kostnadsökningar för det allmänna, ska kommittén föreslå en finansiering i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

13.2 Problembeskrivning och konsekvenser om ingen grundlagsändring görs

Kommitténs huvudsakliga uppdrag är att bedöma om rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar i 2 kap. 15 § regeringsformen bör ändras och lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade. Syftet är att säkerställa att det i grundlag finns en väl avvägd ersättningsreglering som är utformad på ett tydligt sätt.

I direktiven framhålls att utvecklingen på miljörättens område, bl.a. under påverkan av EU-rätten, har inneburit att enskilda markägare i vissa fall kan behöva hantera långtgående inskränkningar i pågående markanvändning utan att det finns någon rätt till ersättning, även när den enskilde inte är orsak till att inskränkningen görs. Detta har t.ex. förekommit i samband med begränsningar som syftar till att bevara den biologiska mångfalden. I fokus för diskussionen har stått sådana begränsningar i markanvändningen som är en följd av artskyddsförordningen (2007:845).

Av rättspraxis följer att sådana begränsningar i markanvändningen som enbart utgör en följd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken – eller av bestämmelserna i artskyddsförordningen, vilka har ansetts utgöra en precisering av hänsynsreglerna – faller utanför 15 § andra stycket andra meningen. I ett sådant fall kan en rätt till ersättning finnas endast enligt allmänna principer och under speciella omständigheter.

Efter att kommittén tillsattes har riksdagen beslutat om införande av en reglering i vanlig lag när det gäller ersättning vid rådhetsinskränkningar till följd av artskyddet.¹ Regleringen syftar till att säkerställa att fastighetsägare får en fullgod kompensation när bestämmelser om skydd för djur och växter får till följd att pågående markanvändning begränsas. Lagändringarna träder i kraft den dag som regeringen bestämmer. Regeringen avser att anmäla lagändringarna till Europeiska kommissionen i syfte att säkerställa att de är förenliga med EU:s statsstödsregler.

Det finns i nuläget inte någon uttrycklig reglering av rätten till ersättning med anledning av beslut om dispens enligt artskyddsförordningen. De nyligen beslutade ändringarna i fråga om ersättning vid rådhetsinskränkningar till följd av artskyddet innebär att det införs en ersättningsrätt i vanlig lag på det område som särskilt pekas ut i kommitténs direktiv. Det innebär dock inte att den diskussion om grundlagsskyddet för ersättningsrätten som beskrivs i direktiven får en lösning. Särskilt kan här framhållas frågan om förhållandet mellan andra stycket andra meningen och tredje stycket i 15 §.

Kommittén har gjort bedömningen att det finns skäl att i vissa avseenden ändra regeringsformens regel om egendomsskydd. Om ingen ändring görs medför det att dagens ordning består, vilken bl.a. innebär att ett betydande område undantas från den grundlagsskyddade rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar. En sådan ordning kan innebära stor osäkerhet för enskilda markägare. Vidare innebär kommitténs förslag en förstärkning av rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar genom att den enskilde ska vara tillförsäkrad full ersättning när en inskränkning medför skada som passerar de toleranströsklar som anges i grundlagsbestämmelsen. Om ingen ändring görs i det avseendet kommer ordningen med ett otillräckligt grundlagsskydd för ersättningsrätten att bestå.

¹ Prop. 2025/26:230, bet. 2025/26:MJU28, rskr. 2025/26:403.

13.3 Konsekvenser av kommitténs förslag

13.3.1 Övergripande konsekvenser

De grundlagsändringar som kommittén föreslår i fråga om egendomsskyddet rör dels regleringen av de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att begränsningar ska vara tillåtna, dels rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar. Förslagen innebär sammantaget en betydande förstärkning av grundlagsskyddet för enskildas rätt till sin egendom. Vidare innebär förslagen en tydligare och mer ändamålsenlig reglering.

13.3.2 Konsekvenser för staten

Regeringsformens regel om egendomsskydd riktar sig i första hand till lagstiftaren. Kommitténs förslag får bl.a. påverkan på hur frågor som rör egendomsskyddet ska behandlas vid framtagande av ny lagstiftning och i vilken utsträckning det allmänna ska ersätta enskilda vid rådighetsinskränkningar.

Införandet av ett uttryckligt krav på proportionalitet

Av rättspraxis följer att bestämmelsen om egendomsskydd redan i hittillsvarande lydelse ger uttryck för en proportionalitetsprincip. Bedömningar av proportionaliteten görs även regelmässigt i lagstiftningsärenden som innebär begränsningar i egendomsskyddet. Införandet av ett uttryckligt krav på proportionalitet i lagtexten innebär därför en bekräftelse av gällande rätt och en betoning av det centrala i att sådana bedömningar ska göras. Enligt kommitténs förslag får ett ingrepp aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och får vidtas endast om en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen visar att vad som kan vinnas med ingreppet överväger olägenheterna för den enskilde. Att principen därmed grundlagsfästs på detta område bedöms skapa förutsättningar för bättre och mer allsidiga bedömningar i lagstiftningsprocessen.

Den främsta konsekvensen av förslaget om att införa ett uttryckligt krav på proportionalitet är alltså att det blir tydligare för lagstiftaren att regeringsformen ställer krav på att begränsningar i egendoms-

skyddet ska vara proportionerliga och att de bedömningar som görs i denna fråga nog ska redovisas.

Av den i rättspraxis utvecklade proportionalitetsprincipen följer att det måste ske en proportionalitetsbedömning även i det enskilda fallet. Ett införande av ett uttryckligt krav på proportionalitet kan därför även antas få betydelse vid tolkning och tillämpning av lagstiftning. Förslaget bedöms dock inte leda till fler ärenden i domstol; en ökad betoning på frågan om proportionalitet under framtagnandet av ny lagstiftning kan i stället antas bidra till att minska antalet tvister om ingrepp i egendomsskyddet.

Ett utökat grundlagsskydd för ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar

Kommitténs förslag innebär att det vid rådighetsinskränkningar ska utgå full ersättning till den enskilde när en inskränkning medför skada som sträcker sig utöver någon av de toleranströsklar som anges i 15 § andra stycket andra meningen. Ersättningen vid rådighetsinskränkningar ska som nu bestämmas utan hänsyn till förväntningar om ändring av markanvändningen. Ändringen innebär att de bestämmelser om s.k. toleransavdrag i fråga om vissa inskränkningar genom reglering av byggnader som i dag finns i plan- och bygglagen (2010:900) kommer att behöva ändras. Såvitt kan bedömas utifrån den översiktliga genomgång som kommittén har gjort, är de centrala reglerna i vanlig lag på detta område i övrigt förenliga med dessa krav. Mot bakgrund av att rådighetsinskränkningar finns i ett stort antal lagar och som kan aktualiseras i en mängd olika situationer är det dock inte möjligt att fullt ut överblicka de ekonomiska konsekvenserna av denna ändring. Det är i stället något som får beaktas under den fortsatta beredningen av kommitténs förslag. Den genomgång som den begränsade utredningstiden har medgett ger dock inte anledning till några specifika anmärkningar.

Förslaget innebär att det nuvarande undantaget från ersättningsrätten för sådana rådighetsinskränkningar som görs av miljöskyddsskäl begränsas till skada på miljön till följd av miljöfarlig verksamhet. Det innebär bl.a. att sådana begränsningar som görs till skydd för den biologiska mångfalden med stöd av bestämmelserna i artskyddsförordningen kommer att omfattas av ersättningsregleringen i andra stycket andra meningen. För närvarande finns i dessa fall ingen er-

sättningsrätt, utöver den som följer av allmänna principer. Som angetts har riksdagen nyligen beslutat att införa en rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd av artskyddet. Regleringen innebär att kommitténs förslag på detta område inte kommer att innebära några nya åtaganden för det allmänna. Men kommitténs förslag får påverkan även på andra frågor som omfattas av undantaget för miljöskyddsskäl. Att det begreppet är svårt att precisera innebär att det i likhet med förslaget om att tillförsäkra den enskilde full ersättning är svårt att fullt ut överblicka konsekvenserna av kommitténs förslag. Det ska dock framhållas att förslaget i denna del inte innebär något hinder för det allmänna att genomföra sådana rådighetsinskränkningar som krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen och som svarar mot kravet på proportionalitet. Men det finns anledning att anta att grundlagsbestämmelsen jämfört med den nuvarande ordningen kommer att innebära att fler inskränkningarna måste ersättas, vilket kommer att leda till ökade kostnader för det allmänna. Samtidigt kommer viljan hos enskilda att frivilligt, och utan krav på allmänna medel, att genom sin markanvändning bidra till att skapa fler områden med höga naturvärden sannolikt att öka markant.

Det begränsade grundlagsskydd som nämnts beträffande skador på miljön till följd av miljöfarlig verksamhet kommer även att gälla vid rådighetsinskränkningar som görs för att trygga hälsa eller säkerhet (motsvarande hälsoskydds- och säkerhetsskäl, vilka omfattas av det nuvarande undantaget från ersättningsrätten). I dessa fall ska ersättning utgå om det krävs för att inskränkningen ska vara godtagbar. Det grundlagsskydd för ersättningsrätten som föreslås i fråga om sådana rådighetsinskränkningar som görs för att trygga hälsa eller säkerhet eller för att avvärja skada på miljön till följd av miljöfarlig verksamhet anknyter till bedömningen av proportionaliteten. Förslaget klargör att sådana ingrepp inte är undantagna den grundlagsskyddade rätten till ersättning. Klargörandet kan förmodas föranleda att den enskildes rätt till ersättning vid vissa slags rådighetsinskränkningar får ett större genomslag än i dag. I den mån som det sker får det ekonomiska effekter för det allmänna. Omfattningen låter sig inte bestämmas. Ökade kostnader för rådighetsinskränkningar hänger i så fall samman med att enskilda får den rätt till ersättning som de redan är berättigade till. Ur ett rättsstatligt perspektiv kan sådana kostnader inte anses vara beaktansvärda.

13.3.3 Konsekvenser för enskilda

Regeringsformens regel om egendomsskydd anses redan i nuvarande lydelse ge uttryck för ett krav på proportionalitet. I den meningen innebär kommitténs förslag inte att enskilda får något förstärkt skydd för sin egendom. Som framgått bedöms dock införandet av ett uttryckligt proportionalitetskrav skapa förutsättningar för bättre och mer allsidiga bedömningar av lagstiftaren, vilket i sig innebär en förstärkning av skyddet. Genom att kravet på proportionalitet tas in i grundlagstexten betonas att ingrepp från det allmännas sida inte får innebära en oskälig börda för enskilda. Det finns ett viktigt symboliskt värde i att grundlagsbestämmelsen ger tydligt uttryck för denna grundläggande princip.

När det gäller rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar innebär kommitténs förslag att enskilda kommer att få en sådan grundlagsskyddad ersättningsrätt som avses i 15 § andra stycket andra meningen i flera fall än i dag och att det i dessa fall ska utgå full ersättning för hela skadan när denna går utöver någon av tolerans-trösklarna. Det innebär en betydande förstärkning av rätten till ersättning vid ingrepp i enskildas egendom. Regleringen av rätten till ersättning vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad blir även tydligare och mer förutsebar. För enskilda är troligen den viktigaste konsekvensen att den existerande risken att drabbas ekonomiskt när de främjar höga naturvärden försvinner.

Att undantaget från rätten till ersättning i nuvarande 15 § tredje stycket tas bort innebär ett klargörande att det även på detta område finns en viss ersättningsrätt. Det kan förväntas få inte obetydlig praktisk betydelse.

Ansvar att ta fram nödvändigt underlag för att kunna göra en bedömning av styrkan av det allmännas intresse av ett enskilt intrång i egendomsskyddet ska vila på det allmänna. Det är svårt att överblicka hur detta ansvar förhåller sig till befintlig reglering och praxis, t.ex. när det gäller bevisbörderegeln i 2 kap. 1 § miljöbalken.

13.3.4 Konsekvenser för hälsa, miljö och säkerhet

Som angetts innebär kommitténs förslag en förstärkning av enskildas rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar. Mest påtaglig blir förstärkningen på det område som i dag omfattas av undantaget för in-

skränkningar som görs av miljöskyddsskäl. Vid sådana inskränkningar som omfattas av detta begrepp, men inte syftar till att avvärja skada på miljön till följd av miljöfarlig verksamhet, kommer det med kommitténs förslag att finnas en rätt till full ersättning för skada till följd av att pågående markanvändning inom den berörda delen avsevärt försvåras. Den utökade ersättningsrätten för enskilda i dessa fall kommer att motsvaras av ökade kostnader för det allmänna. Det innebär i sig inget hinder mot att det allmänna bedriver en ambitiös miljöpolitik, men det kommer i större utsträckning än i dag att vara ett gemensamt ekonomiskt åtagande. Eftersom det kan bli en fråga om att resurser behöver prioriteras kan det inte uteslutas att möjligheten för det allmänna att skydda vissa områden kommer att påverkas. En stärkt rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar bedöms samtidigt leda till att den sammanlagda förekomsten av miljöer med höga naturvärden ökar, utan kostnader för allmänna. Denna effekt uppstår när enskilda känner trygghet i att de kan gynna höga naturvärden på sina fastigheter utan att det riskerar att leda till en ekonomisk förlust vid eventuella rådighetsinskränkningar.

Som angetts omfattar den förstärkta ersättningsrätten bl.a. inskränkningar som görs av artskyddsskäl. Att den enskilde ska ha rätt till ersättning i dessa fall följer dock redan av nyligen beslutade ändringar i miljöbalken. Kommitténs förslag innebär därför inte några nya åtaganden för det allmänna på detta område.

Undantaget från grundlagsskyddet för rätten till ersättning när det gäller inskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl tas bort. I stället kommer ersättningsrätten vid inskränkningar som görs för att trygga hälsa eller säkerhet eller för att avvärja skada på miljön till följd av miljöfarlig verksamhet att vara beroende av vad som är godtagbart i grundlagsbestämmelsens mening, vilket anknyter till proportionalitetsprincipen. Ett motsvarande krav gäller redan enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Förslaget bedöms i denna del inte få några konsekvenser för hälsa, miljö och säkerhet.

13.3.5 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms i övrigt inte få sådana konsekvenser som ska bedömas och redovisas enligt förordningen om konsekvensutredningar.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

2 kap.

15 § 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 (*expropriativt förfogande*) eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad (*rådighetsinskränkning*) utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Ett *expropriativt förfogande* eller en *rådighetsinskränkning* får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och får vidtas endast om vad som kan vinnas med ingreppet överväger olägenheterna för den enskilde.

Vid expropriativa förfoganden ska den enskilde vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Vid rådighetsinskränkningar ska den enskilde vara tillförsäkrad full ersättning, i fråga om mark för skada till följd av att ingreppet inom den berörda delen avsevärt försvårar pågående användning, och i fråga om byggnad för skada som är betydande. Rådighetsinskränkningar som görs för att trygga hälsa eller säkerhet eller för att avvärja skada på miljön till följd av miljöfarlig verksamhet ersätts i den mån det krävs för att inskränkningen ska vara godtagbar.

Bestämmelser om hur den ersättning som avses i andra stycket ska beräknas får endast meddelas i lag. Regeringen får dock meddela föreskrifter som innebär en längre gående ersättningsrätt för den enskilde.

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

I paragrafen finns bestämmelser om egendomsskyddet i första, andra och tredje styckena och om allemansrätten i fjärde stycket. Kommitténs förslag rör endast egendomsskyddet. Övervägandena finns i kapitel 11.

Bestämmelserna om egendomsskyddet är disponerade så att i första stycket grundläggs skyddet mot ingrepp medan andra stycket reglerar det ersättningsskydd som gäller när ingrepp får ske. I tredje

stycket regleras på vilken författningsnivån preciserade föreskrifter om ersättning ska ges.

I *första stycket första meningen* introduceras begreppen expropriativt förfogande och rådighetsinskränkning.

I *andra meningen* införs en bestämmelse som klargör att sådana ingrepp som avses i första meningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och att de får vidtas endast om vad som kan vinnas med ingreppet överväger olägenheterna för den enskilde. Den enskilde kan vara en juridisk person. Proportionalitetskravet ska iakttas inte bara vid meddelande av ny lag utan också vid rättstillämpningen i det enskilda fallet samt vid tolkningen och tillämpningen av äldre bestämmelser.

Tillåtlighetsbedömningen tar sin början med kravet enligt första meningen att fråga ska vara om ett angeläget allmänt intresse. Om så är fallet ska det enligt bestämmelsen göras en prövning av om ändamålet med regleringen kan uppnås på något annat eller i varje fall mindre ingripande sätt. Vidare ska som ett sista led göras en avvägning mellan vad det allmänna vinner genom regleringen och följderna för enskilda. Det ledet innebär att även om det finns ett angeläget allmänt intresse som motiverar begränsningar i egendomsskyddet och det intresset inte kan uppnås på något annat eller i varje fall mindre ingripande sätt, så får ingreppet inte innebära en oskälig börda för den enskilde. Det ska finnas en balans mellan mål och medel.

Oavsett om det handlar om lagstiftning eller om domstols eller myndighets rättstillämpning ska bedömningen redovisas tydligt. I rättstillämpningen ska den knytas till den konkreta situationen för att möjliggöra för de berörda att överväga sina rättsliga positioner och för att avgörandet ska kunna ligga till grund för en adekvat överprövning. Proportionalitet ska påvisas för att ett ingrepp ska vara tillåtet. Framtagandet av tillräckliga underlag för bedömning av proportionalitetskravet faller under det allmännas utredningsansvar.

För frågan om ett ingrepp uppfyller kravet på proportionalitet kan förekomsten av ersättning och storleken av denna ha betydelse. Bestämmelser om detta finns i andra stycket. Typiskt sett kan ersättningen sägas minska de olägenheter som följer för den enskilde av ett visst ingrepp. Att ersättning utgår kan dock inte ensamt medföra att proportionalitetsbedömningen utfaller till det allmännas fördel eller i övrigt kan underlätas. I det enskilda fallet kan förhållandena

rent av vara sådana att den enskilde inte behöver tåla ingreppet mot någon ersättning.

Genom införandet av proportionalitetsregeln i paragrafen preciseras och anpassas det krav på proportionalitet som redan utgör en del av egendomsskyddet. Kravet framgår av rättspraxis (bl.a. RÅ 1999 ref. 76 och ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753) och följer av Europa-konventionen och EU:s rättighetsstadga.

Texten i *andra stycket första meningen* förkortas utan ändring i sak genom användandet av begreppet expropriativt förfogande.

Bestämmelsen i *andra meningen* har genom sin språkliga utformning förtydligats så, att kriteriet betydande skada endast gäller när ingreppet avser byggnad. När ingreppet avser pågående markanvändning är det motsvarande kriteriet att markanvändningen försvåras avsevärt.

Vidare har ersättningsrätten förstärkts på så sätt att den enskilde ska vara tillförsäkrad full ersättning när inom den av ingreppet berörda delen pågående markanvändning försvåras avsevärt. Motsvarande gäller betydande skada, när ingreppet avser byggnad. Lagtexten är avsedd att innebära att den garanterade ersättningen ska bestämmas utifrån ingreppets ekonomiska verkningar när ingreppet omfattas av bestämmelsens definitioner. Grundlagsskyddet omfattar inte skada som beror på förväntningar om ändring av tillåtet användningssätt. Vidare garanteras ersättningen endast när skada sträcker sig utöver de toleranströsklar som definierar bestämmelsens tillämpningsområde. I dessa fall hindrar bestämmelsen att ett s.k. toleransavdrag görs vid bestämmandet av ersättningen.

I *andra stycket tredje meningen* införs en ny bestämmelse som reglerar rätten till ersättning i de fall att ett ingrepp sker för att trygga hälsa eller säkerhet eller för att avvärja skada på miljön till följd av miljöfarlig verksamhet. Bestämmelsen ersätter det hittillsvarande tredje stycket, som anger att vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Genom den nya bestämmelsen upprätthålls den nuvarande ordningen att de fall som omfattas undantas från *andra stycket andra meningen*, men egendomsskyddet för dessa fall förstärks på så sätt att den enskilde får ett visst grundlagsskydd för rätten till ersättning.

Med uttrycket trygga hälsa eller säkerhet avses sådana ingrepp som omfattas av hälsoskydds- respektive säkerhetsskäl i hittillsvarande lydelse. Ändringen är endast språklig.

Med uttrycket avvärja skada på miljön till följd av miljöfarlig verksamhet avses i första hand rådighetsinskränkningar i sådan miljöfarlig verksamhet som i dag regleras i 9 kap. miljöbalken, dvs. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas till mark, vatten eller grundvatten, samt användning av mark, byggnader eller anläggningar som kan medföra olägenheter för hälsa och omgivande miljö genom utsläpp, förorening, buller, skakningar, ljus eller strålning. Det kan exempelvis vara fråga om restriktioner rörande utsläpp av avloppsvatten från en industri till ett vattendrag eller förvaring av kemikalier i en anläggning. I begreppet avvärja ligger åtgärder som syftar till att förebygga, hindra eller avhjälpa skada på miljön till följd av miljöfarlig verksamhet. Det innebär exempelvis att inskränkningar som sker för att skydda biologisk mångfald inte omfattas. I dessa fall är därför den enskilde tillförsäkrad ersättning enligt bestämmelsen i andra meningen.

Skyddet för ersättningsrätten i de fall som avses i tredje meningen är konstruerat så att den enskilde har rätt till ersättning i den mån det krävs för att ingreppet ska vara godtagbart enligt proportionalitetskravet. I ett lagstiftningsärende rörande visst slags rådighetsinskränkningar måste därför övervägas om och i så fall hur avsedda ingrepp ska ersättas för att typiskt sett vara godtagbara.

I den konkreta rättstillämpningen får regeringsformens reglering främst betydelse för domstolar och myndigheter genom att den blir bestämmande i fråga om lagar som saknar regler rörande ersättnings storlek.

Om ett ingrepp behöver beslutas innan ersättningen bestäms, så kan de samlade konsekvenserna av ingreppet inte säkert förutses. Det är då något som måste beaktas vid ställningstagandet till beslutet om ingripandet.

Beträffande omfattningen av ersättningsskyddet bör en allmän utgångspunkt vara att mindre ingripande inskränkningar i användningen av mark eller byggnad i regel inte fordrar någon ersättning för att ingreppet ska vara godtagbart. Det är i linje med andra meningen. Nuvarande praxis kring vad som inte är avsevärt respektive betydande enligt den bestämmelsen bör här vara vägledande.

Vidare bör stor hänsyn tas till att bördan av att det samhällsintresse som är grunden för undantagsregleringen i tredje meningen och som

avses att bli tillgodosett genom rådighetsinskränkningar får en rimlig fördelning. Exempelvis bör inte en liten grupp fastighetsägare behöva bära hela den bördan bara därför att ett viktigt samhällsintresse råkar bäst tillgodoses genom ingrepp i just deras fastigheter.

Ersättningsprövningen ska omfatta alla relevanta omständigheter och handlar om en avvägning av dessa. Utvärderingen av prövningen ska redovisas. En naturlig utgångspunkt för avvägningen är den ekonomiska förlust som ingreppet medför för den enskilde. Det handlar då om såväl värdeminskning på fastigheten som annan ekonomisk förlust, exempelvis resultatförsämring i en på fastigheten bedriven rörelseverksamhet.

Det finns dock olika skäl till att ersättningsskyddet inte ska sträcka sig så långt att det omfattar hela den ekonomiska förlusten eller ens någon förlust alls. Inskränkningar som görs för att trygga hälsa eller säkerhet bör den enskilde i vissa fall helt eller delvis tåla inom ramen för sitt ägaransvar, i varje fall när ingreppet inte träffar en mindre krets. Sådana och även andra ingrepp kan för övrigt ha positiva verkningar för den enskilde, vilka då ska beaktas. När det gäller inskränkningar som görs för att avvärja skada på miljön till följd av miljöfarlig verksamhet kan den enskilde ha orsakat ingreppet på ett sådant sätt att han eller hon själv ska bära konsekvenserna av ingreppet, eller åtminstone en betydande del därav. I praktiken lär ingrepp av detta slag berättiga till ersättning endast när ingreppet träffar någon annan än den som har orsakat dess behov.

I vissa fall omfattar ersättningsskyddet inte ingrepp med sådant författningsrättsligt stöd som gällde vid förvärv av egendomen. Men det kan finnas olika skäl till undantag. Att ett ingrepp sker med stöd av en författning som har tillkommit efter förvärvet av egendomen hindrar således inte att rätt till ersättning, beroende på omständigheterna, kan föreligga. Och när så är fallet är det inte givet att en förvärvare i nästa led ska ställas sämre än överlåtaren, eftersom det skulle kunna innebära att författningen orsakade en avsevärd försämring av fastighetens marknadsvärde. Den aspekten gör sig särskilt gällande vid långsiktiga areella näringar såsom skogsbruk. Vid universella fång såsom arv och gåva ligger det vidare nära till hands att i linje med allmänna successionsrättsliga principer ställa förvärvaren som överlåtaren, om inte omständigheterna i det enskilda fallet talar för annat. Men i frågor av detta slag handlar det ytterst om en avvägning enligt proportionalitetsprincipen.

I *tredje stycket* anges att bestämmelser om hur den ersättning som avses i andra stycket ska beräknas får endast meddelas i lag. Bestämelsen ersätter den tredje meningen i andra stycket i den nuvarande lydelsen, där det föreskrivs att ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag. Den ändrade formuleringen är avsedd att tydliggöra att preciseringar rörande hur ersättningen ska bestämmas visserligen får göras,¹ men då endast i lag. Regeringen får dock i förordning meddela bestämmelser som innebär att den enskilde får en längre gående ersättningsrätt än vad som följer av andra stycket.

¹ Jfr prop. 2009/10:80 s. 167 och 168.

Reservationer

Av ordföranden Stefan Lindskog

Som jag ser det ska jag i min ordföranderoll såsom opolitisk jurist verka för att den politiska linje som de parlamentariskt tillsatta ledamöterna stannar för på bästa sätt kommer till uttryck i ett förslag till lagstiftning. När det inom kommittén finns olika uppfattningar gäller som alltid majoritetsprincipen.

I detta fall kom det sent omsider att handla om att mot det framdiskuterade förslag som framgår av alternativ 2 i bilaga 2 stod den linje som ledde fram till kommitténs förslag. De parlamentariskt tillsatta ledamöterna delade sig i således två grupper, där den ena gruppen var i majoritet oberoende av mitt ställningstagande. I det läget var det naturligtvis min uppgift att eftersträva att tillsammans med sekreteraren och expertgruppen på den korta återstående utredningstiden översätta den av majoriteten uttryckta politiska viljan i ett fungerande lagförslag. Sedan det var gjort kom majoritetsgruppen i ett ännu senare skede med en framställan om konkreta ändringar och tillägg i det för slutlig genomgång färdigställda utkastet till betänkande. Framställningen gick bl.a. ut på att det skulle klargöras att formuleringen av bestämmelsen i 2 kap. 15 § andra stycket andra meningen är avsedd att säkerställa full ersättning utan något toleransavdrag samt att framtagandet av tillräckliga underlag för bedömning av proportionalitetskravet faller under det allmännas utredningsansvar. Betänkandetexten har ändrats i enlighet med framställningen. Någon närmare avstämning med experterna har emellertid inte hunnits med i denna del.

I det uppkomna läget anser jag mig inte bara vara fri utan också ha en skyldighet att dels klargöra att det finns delar i särskilt övervägandena och författningskommentaren som jag inte står bakom, dels och framför allt redogöra för min syn på vad uppdraget borde

ha resulterat i. Detta så mycket mer som att de två förslag som stod mot varandra i slutet av utredningen båda utgår från att den befintliga strukturen av regleringen i regeringsformen 2 kap. 15 § ska bevaras så långt som möjligt, medan uppdraget enligt min mening borde ha resulterat i ett förslag till en omstrukturering av regleringen.

Utredningens huvuduppgift har varit åstadkomma en viss grundlagskyddad rätt till ersättning för de fall som i regeringsformen 2 kap. 15 § tredje stycket nu undantas från regleringen i andra stycket andra mening. Men det har även bedömts vara angeläget att i lagtext tydliggöra det proportionalitetskrav som gäller för ingrepp i äganderätten. Direktiven håller också öppet för förslag i andra hänseenden, så länge utredningen kan färdigställas inom ramen för den angivna tidsramen. Den öppningen har föranlett mig att mer övergripande och med något kritiska ögon se på regleringen av egendomsskyddet i regeringsformen.

Det som jag framför allt har reagerat mot är andra stycket andra meningen. Begreppet pågående markanvändning i den bestämmelsen är hämtat från vanlig lag och förutsätts ha samma innebörd som där. Lite hårdtaget betyder det att vad som gäller enligt vanlig lag styr grundlagsregleringen i stället för tvärtom. Det inger betänkligheter.

En annan invändning mot regleringen i andra stycket andra meningen är att den till sin konstruktion är mer ägnad att ligga till grund för domstolars och myndigheters rättstillämpning i enskilda ärenden än att styra riksdagen i dess lagstiftningsarbete. Fråga är alltså om en reglering som har mycket lite, om ens något, av grundlagskaraktär över sig.

Även förhållandet mellan andra stycket andra meningen och tredje stycket framstår som bekymmersamt. Vad som exempelvis är ett ingrepp av miljöskyddsskäl, och vad som inte är det, är inte ristat i sten. Det framgår av praxisutvecklingen. Men att en osäker och i viss mån godtycklig samt dessutom över tid förändrad syn på klassificeringen av ett ingrepp på det sättet ska avgöra om ersättningsrätten är grundlagskyddad eller inte är mindre tillfredsställande.

Mot den angivna bakgrunden kom jag redan initialt att överväga om inte ett mer generellt omtag av regleringen av egendomsskyddet var motiverat. Detta kunde då också innefatta såväl en viss språklig modernisering som en redaktionell omdisponering sålunda att expropriativa förfoganden tydligt hölls isär från rådighetsinskränkningar. Resultatet blev det av sekretariatet framlagda förslag som framgår av

alternativ 1 i bilaga 2. Skälen till att det stannade där har redovisats i avsnitt 11.3. Men enligt min mening är det att föredra framför såväl det av kommittén framlagda förslaget som förslaget enligt alternativ 2 i bilaga 2.

Förslaget innebär att bestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen struktureras om så att expropriativa ingrepp behandlas i första stycket och rådighetsinskränkningar i andra stycket.

Centralt i förslaget är att rådighetsinskränkningar som utgångspunkt ska leda till full ersättning för uppkommen förlust. Med full ersättning menas att den enskilde ska ekonomiskt ställas som om inskränkningen inte hade skett. Vad det närmare bestämt innebär beror bl.a. på vad för slags inskränkning det rör sig om. Vilka de närmare principerna bör vara får utvärderas i det enskilda lagstiftningsärendet.

En rätt till full ersättning vid rådighetsinskränkningar låter sig dock inte upprätthållas generellt. Förslaget innefattar därför en möjlighet till undantag efter en s.k. kriteriemodell. Huruvida det slags inskränkning som det enskilda lagstiftningsärendet gäller bör inbegripa en regel som möjliggör eller föreskriver en begränsning av rätten till full ersättning bör således bedömas efter inskränkningens orsak, syfte och verkningar. Om en sådan regel anses vara motiverad bör kriterierna naturligtvis också vara styrande för hur en sådan regel ska vara utformad.

Beträffande vad som kan bära läggas i kriterierna kan översiktligt antecknas följande.

Att den enskilde själv är orsak till att inskränkning görs kan beroende på omständigheterna innebära att ingen eller endast en begränsad ersättningsrätt bör finnas. Ändringen påverkar således inte t.ex. tillämpningen av den internationellt och i svensk rätt erkända principen om förorenarens betalningsansvar. Även i andra hänseenden kan situationen vara den att behovet av rådighetsinskränkning har orsakats av den enskilde. I vilken utsträckning det bör påverka ersättningsrätten beror naturligtvis på vad för slags situation det rör sig om, men ett förhållande som skulle kunna ha betydelse är att inskränkningen har föranletts av den enskildes kommersiella verksamhet.

Vidare kan syftet med åtgärden tala för att ersättningen bör vara begränsad eller inte utgå alls. Det handlar i första hand om när en inskränkning görs för att skydda hälsa, miljö eller säkerhet. I dessa fall bör en grundläggande förutsättning för ersättning vara att den enskilde är utan skuld till att ingripandet sker. Någon rätt till ersättning

finns således inte om inskränkningen sker med anledning av att den enskilde har bedrivit en verksamhet i strid med lagar eller andra föreskrifter eller tillståndsvillkor. Det följer redan av orsakskriteriet. Men även inskränkningar i rent proaktivt syfte för att exempelvis motverka miljöskador eller eliminera skaderisker kan vara sådana att den enskilde bör bära en del av eller hela den ekonomiska bördan av inskränkningen genom att ersättningen begränsas eller uteblir. Ett beaktande av syftet med inskränkningen ger också utrymme för att på andra sätt tillmäta markägaransvaret betydelse för ersättningsrätten.

Inskränkningens verkningar kan få betydelse många sätt, både positivt och negativt. En aspekt är att inskränkningen måste nå en viss nivå för att ersättas. De kvalifikationsgränser som i dag används i vanlig lag – avsevärt försvårande av pågående markanvändning och betydande skada – bedömer jag vara förenliga med detta krav. Avsikten med den tänkta regleringen är alltså inte att förändra rättsläget i denna del. Positivt ska ersättningen vara av sådan storlek att den med hänsyn till övriga omständigheter försvarar ingreppet. Ersättningen ska således vid avvägningen mellan det allmännas och den enskildes intressen framstå som rimlig. Bedömningen anknyter till den proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i tredje stycket. Också statsstödsreglerna kan undantagsvis behöva beaktas; om inskränkningen är sådan att en därav föranledd ersättning helt eller delvis skulle stå i strid mot statsstödsreglerna bör det givetvis begränsa ersättningsrätten. En ytterligare aspekt är att de fördelar som för den enskilde kan följa med inskränkningen bör kunna påverka ersättningens storlek.

Förslaget innebär även att det i tredje stycket förs in ett krav på att begränsningar i egendomsskyddet ska vara proportionerliga, såväl för expropriativa ingrepp som rådighetsinskränkningar.

När det gäller i betänkandet antecknad kritik mot kriteriemodellen vill jag framföra följande. Min syn på en grundlagsreglering av egendomsskyddet är att den ska styra lagstiftningsprocessen i riktning mot ett noga övervägt och starkt egendomsskydd i vanlig lag, där det konkreta egendomsskyddet ska regleras. Det förslag som jag förordar är således inte avsett att mer generellt tillämpas av domstolar och myndigheter på det sätt som invändningarna mot modellen tycks förutsätta, utan denna är i första hand tänkt att styra den framtida lagstiftningsprocessen. För egen del har jag fullt förtroende för att med en tydlig inriktningsreglering i regleringsformen och efter en

vederbörlig beredning i form av en särskild utredning, remissförfarande, lagrådsgranskning och utskottsbehandling, så kommer riksdagen i sitt beslutsfattande att följa grundlagens intentioner.

Om förslaget hade antagits av kommittén så skulle det naturligtvis ha funnits anledning att i övervägandena mer ingående utveckla vad som får, bör eller ska beaktas enligt kriteriemodellen för att på det sätt ge ledning. Det väsentliga är emellertid att förslaget i det enskilda lagstiftningsärendet ställer krav på en metodologiskt konsekvent utvärdering av om det finns skäl för ett undantag från principen om full ersättning för rådighetsinskränkningar. Fundamentalt för förslaget är således uppfattningen att ett grundlagsskydd för äganderätten bör i första rummet ta sikte på lagstiftningsprocessen genom att ställa både krav och gränser för denna.

Min bedömning är att det förslag som jag förordar är ägnat att fungera som ett rimligt funktionellt och långsiktigt hållbart grundlagsskydd av äganderätten. Det kan visserligen sägas att förslaget ger begränsad konkret ledning. Men det behöver inte innebära ett svagare egendomsskydd; avgörande i det hänseende är hur grundlagsregleringen långsiktigt påverkar de lagar som rör egendomsskyddet. Jag vill tro att en generell presumtion för full ersättning för alla rådighetsinskränkningar med ett krav på lagstiftaren att systematiskt utvärdera om det för det slags rådighetsinskränkning som lagstiftningsärendet gäller finns skäl att fördela den ekonomiska bördan av ingreppet på något annat sätt ger ett mycket starkt grundlagsskydd för ersättningsrätten, så starkt som är tillrådligt i betraktande av att rådighetsinskränkningar kan vara av många olika slag med skilda orsaker, syften och verkningar.

**Av ledamöterna Hans Ekström (S), Johan Löfstrand (S),
Jennie Nilsson (S), Mia Sydow Mölleby (V) och
Emma Nohrén (MP)**

Vi reserverar oss mot förslagen i betänkandet till förmån för det förslag som anges som alternativ 2 i bilaga 2. Vi står heller inte bakom övriga texter i betänkandet då de under utredningens slutskede ändrats av kommitténs majoritet (M, SD, KD, L och C) och inte längre ger en objektiv och saklig beskrivning av vare sig rättsläget eller rättsutvecklingen. Kapitel 11 ger till exempel en mycket ensidig och politiskt färgad bild av rådande läge och kan inte vara utgångspunkt för lagstiftning. Vidare så går betänkandets förslag emot principen om förorenarens betalningsansvar, som utgör en del av såväl Sveriges internationella åtaganden som EU:s fördrag. Med liggande förslag så skulle svensk grundlag gå emot denna princip och det framgår inte i betänkandet hur det ska förenas med Sveriges internationella åtaganden och medlemskapet i Europeiska unionen. Det är heller inte utrett hur liggande förslag är förenligt med EU:s statsstödsregler vilket kan leda till att ersättningar betalas ut i strid med statsstödsreglerna och att den som fått en sådan ersättning riskerar att bli återbetalningsskyldig.

Bakgrund

Utredningen har haft i uppdrag att se över det grundlagsskyddade egendomsskyddet. Arbetet har omfattat såväl skyddet mot expropriativa förfoganden som skyddet mot rådighetsinskränkningar, men också frågan om under vilka förutsättningar den enskilde bör ha rätt till ersättning när användningen av mark eller annan egendom begränsas av det allmänna.

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet delar i allt väsentligt utformning av grundlagsbestämmelsen utifrån de utgångspunkter som anges som alternativ 2 i bilaga 2. Utifrån nu kända fakta och omständigheter anser vi att det förslaget innebär en väl avvägd förstärkning av egendomsskyddet genom att ett proportionalitetskrav införs som en förutsättning för expropriativa förfoganden och rådighetsinskränkningar. Vi tycker att det är bra att proportionalitetsprincipen tydliggörs på grundlagsnivå och att det klargörs att in-

grepp inte får gå längre än vad som är nödvändigt samt att det som vinnns genom ett ingrepp ska stå i rimligt förhållande till konsekvenserna för den enskilde.

Vidare delar vi bedömningen att den grundlagsskyddade rätten till full ersättning ska vara förbehållen expropriativa förfoganden. När det gäller rådighetsinskränkningar är det rimligt att ersättningsnivåer och närmare ersättningsregler även fortsättningsvis i huvudsak regleras i vanlig lag.

Egendomsskyddet utgör en central fri- och rättighet, och lagstiftningen måste utformas med respekt för detta. När det allmänna begränsar enskildas möjligheter att använda eller förfoga över sin egendom ska regleringen uppfylla höga krav på rättssäkerhet, förutsebarhet och proportionalitet. Det gäller inte minst vid inskränkningar som motiveras av miljö-, hälso- eller säkerhetsskäl, där angelägna allmänna intressen ska kunna tillgodoses men inte till priset av att enskilda får bära oproportionerliga bördor. Principen om rimlighet är, kort sagt, helt avgörande. Vi ser därför positivt på att förslaget i bilaga 2 alternativ 2 stärker den enskildes ställning genom att öppna för ersättning även i vissa situationer där rådighetsinskränkningar sker av sådana skäl och där ersättning krävs för att ingreppet ska framstå som godtagbart.

Även om vi i huvudsak ställer oss bakom förslagen som redogörs för ovan vill vi invänta remissinstansernas samlade bedömning innan vi tar slutlig ställning i frågan.

Vi vill samtidigt framhålla att majoriteten i ett mycket sent skede av utredningsarbetet har valt att lägga fram ett förslag som till stora delar inte har varit föremål för sedvanlig utredning. Konsekvenserna av förslaget är därför svåra att överblicka. Vi anser också att förslaget innehåller skrivningar av närmast politisk karaktär som inte hör hemma i grundlag.

Till sist vill vi också understryka värdet av den tradition av parlamentarisk respekt och bred förankring som under lång tid har tjänat Sverige väl. Vid förändringar av våra grundläggande spelregler bör det även framöver eftersträvas största möjliga stöd över partigränserna. Mot den bakgrunden beklagar vi att Tidöpartierna vid upprepade tillfällen under den innevarande mandatperioden har valt att frånga denna tradition – så även i denna utredning, där man i ett sent skede valde att lämna de brett förankrade utgångspunkterna för arbetet och

i stället driva egna förslag utan att söka den breda politiska förankring som grundlagsreformer bör förutsätta.

Särskilt yttrande

Av ledamoten Helena Lindahl (C)

Centerpartiet ser med stor oro på den utveckling som skett för det svenska egendomsskyddet under senare år. För många mark- och skogsägare har rättsläget blivit alltmer svårförutsägbart. Enskilda har i flera fall fått bära kostnaden för angelägna samhällsintressen utan ersättning, samtidigt som möjligheterna att bruka och förvalta sin egendom har begränsats genom rättspraxis och myndighets-tillämpning på ett sätt som lagstiftaren aldrig avsåg.

Det har skapat osäkerhet, minskat tilltron till rättssystemet och i vissa fall fått långtgående konsekvenser för familjeföretag, generationsskiftet och investeringar i de gröna näringarna. För Centerpartiet är detta inte en hållbar utveckling. Ett starkt skydd för äganderätten är en grundläggande förutsättning för frihet, företagande, långsiktigt ansvarstagande och ett levande landskap.

Mot den bakgrunden välkomnar Centerpartiet kommitténs arbete och de förslag som syftar till att stärka egendomsskyddet i regeringsformen.

Särskilt positivt är att kommittén föreslår att ett uttryckligt proportionalitetskrav införs i grundlagen. Ett sådant krav innebär att ett ingrepp i äganderätten aldrig får gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå sitt syfte och att de samhällsintressen som motiverar ett ingrepp måste väga tyngre än de olägenheter som den enskilde drabbas av. Det tydliggör att proportionalitetsbedömningen ska vara en central del redan vid lagstiftningen, men också vid myndigheters och domstolars tillämpning i det enskilda fallet.

Centerpartiet anser att detta innebär en mycket viktig förstärkning av egendomsskyddet. Ersättningsregler är avgörande, men ekonomisk kompensation kan inte ensamt uppväga ett oproportionerligt ingrepp. Det allmänna måste alltid kunna visa att en inskränkning är nödvän-

dig, väl avvägd och proportionerlig. Ansvar för att motivera ett sådant intrång ska vila på det allmänna – inte på den enskilde. Centerpartiet anser därför att det är det allmänna som ska bära utredningsansvaret när enskildas möjlighet att använda sin egendom begränsas.

Vi välkomnar också att kommittén föreslår ett förstärkt skydd för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar. När en inskränkning överstiger grundlagens toleranströsklar ska full ersättning utgå. Kommittén tydliggör dessutom att ersättningen är en viktig del av proportionalitetsbedömningen. Ett ingrepp blir inte automatiskt proportionerligt enbart därför att ersättning betalas. Även med ersättning måste det finnas en rimlig balans mellan det allmännas intresse och den enskildes rätt.

Särskilt betydelsefullt är också att kommittén tydliggör att inskränkningar som syftar till att skydda biologisk mångfald ska omfattas av huvudregeln om ersättning. Det innebär en viktig förstärkning av rättssäkerheten för markägare och ett tydligare genomslag för grundlagens egendomsskydd.

Centerpartiet delar också kommitténs uppfattning att grundlagens skydd för äganderätten måste ha en verklig effekt. Vanlig lag eller myndighetstillämpning får inte steg för steg försvaga det skydd som grundlagen är avsedd att ge. Den enskilde ska kunna lita på att grundlagens skydd gäller även när lagar och rättspraxis utvecklas över tid.

Vi beklagar därför att det inte varit möjligt att nå den kvalificerade majoritet som är önskvärd för att långsiktigt genomföra dessa viktiga förändringar av regeringsformen. Förslagen innebär enligt Centerpartiets uppfattning en väl avvägd förstärkning av äganderätten och rättssäkerheten, samtidigt som de ger utrymme för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Ett starkt egendomsskydd är inte bara en grundläggande rättsstatlig princip utan också en förutsättning för långsiktig tillit, investeringsvilja och företagande i de gröna näringarna. Aktiva skogsbrukare och skogsindustrin har en viktig roll i klimatomställningen genom att binda koldioxid och ersätta fossila råvaror. För att den utvecklingen ska fortsätta krävs långsiktiga och trygga spelregler för markägarna. Osäkerhet kring äganderätten riskerar annars att minska investeringar och fördröja omställningen. När enskilda kan lita på att äganderätten respekteras stärks också förutsättningarna för jobb, tillväxt och ett livskraftigt näringsliv i hela landet.

Centerpartiet anser att arbetet med att stärka egendomsskyddet nu måste fullföljas. Kommande regering bör därför ta de initiativ som krävs för att genomföra kommitténs förslag om ett stärkt egendomsskydd i regeringsformen och säkerställa att grundlagens förstärkta skydd får ett tydligt genomslag i annan lagstiftning, inte minst i miljölagstiftningen, samt i myndigheters och domstolars tillämpning. I det arbetet bör det också tydliggöras att det är det allmänna som bär utredningsansvaret när inskränkningar i äganderätten övervägs. Centerpartiet kommer, oavsett regeringens sammansättning, att fortsätta driva arbetet för ett starkare egendomsskydd och en lagstiftning som värnar både rättssäkerheten och förutsättningarna för investeringar, jobb och tillväxt i de gröna näringarna.

Centerpartiet står därför bakom kommitténs förslag att stärka egendomsskyddet i regeringsformen genom ett tydligare proportionalitetskrav och ett starkare skydd för rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar. Vi anser att dessa förändringar utgör ett viktigt steg mot en bättre balans mellan enskildas rättigheter och samhällets intressen och bidrar till att återupprätta förtroendet för egendomsskyddet i Sverige.

Kommittédirektiv 2025:70

Grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar

Beslut vid regeringssammanträde den 3 juli 2025.

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska utreda vissa delar av egendomsskyddet i regeringsformen. Skyddet för äganderätten och respekten för rådighet över privat egendom är av central betydelse. Kommittén ska överväga om rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar bör ändras. Syftet är att säkerställa att det i grundlag finns en väl avvägd ersättningsreglering som är utformad på ett tydligt sätt.

Kommittén ska

- bedöma om rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar i 2 kap. 15 § regeringsformen bör ändras, och
- lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Kommittén är oförhindrad att i övrigt ta upp frågor om egendomsskyddet i regeringsformen, om uppdraget ändå kan redovisas i tid.

Uppdraget ska redovisas senast den 17 augusti 2026.

Uppdraget att utreda grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar

Nuvarande reglering om egendomsskyddet i regeringsformen

Egendomsskyddet regleras i 2 kap. 15 § regeringsformen. Enligt 15 § första stycket är vars och ens egendom 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.

Bestämmelsen i 15 § första stycket ger alltså skydd mot två huvudtyper av ingrepp. Den omfattar dels expropriation eller något annat sådant förfogande, dels inskränkningar i användningen av mark eller byggnad (rådighetsinskränkningar). Skyddet innebär inte att den enskildes egendom är ovillkorligt tryggad. Ingrepp av de slag som omfattas av 15 § första stycket får göras om det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Till skillnad mot vad som gäller för andra relativa fri- och rättigheter finns det dock inte någon reglering som anger vilka allmänna förutsättningar som ska gälla för att en begränsning i egendomsskyddet ska vara tillåten (jfr 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

Vad som kan utgöra ett angeläget allmänt intresse har i förarbetena exemplifierats med bl.a. samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål och för bostadsbygge, trafikleder, rekreation och friluftsliv. I förarbetena framhålls att det inte är möjligt att mer i detalj beskriva dessa intressen, utan att det i sista hand är en fråga som i viss mån måste bli föremål för politiska värderingar med hänsyn till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Uttrycket angelägna allmänna intressen anknyter till vad som gäller för egendomsskyddet enligt artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), vilken gäller som svensk lag (propositionen Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, prop. 1993/94:117 s. 48). Enligt rättspraxis gäller en tydlig proportionalitetsprincip för begränsningar i egendomsskyddet som bl.a. innebär att det måste göras en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet ("Parkfastigheten" NJA 2018 s. 753, jfr Skibińscy mot Polen, nr 52589/99, dom den 14 november 2006, p. 87).

I 15 § andra stycket anges att den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. I dessa fall ska ersättningen bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Sedan lång tid gäller enligt svensk rätt principen att ingripanden från det allmänna som har sin grund i hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl normalt inte medför rätt till ersättning. 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 (Bertil Bengtsson, *Ersättning vid offentliga ingrepp 2 – Allmänna ersättningsprinciper*, 1991, s. 153).

Regleringen av rådighetsinskränkningar i 15 § första och andra styckena infördes genom 1994 års grundlagsändringar, vilka även innebar att Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt. I förarbetena anges att grundlagsskyddet bl.a. omfattar inskränkningar i form av byggnadsförbud, strandskyddsförordnande och beslut om naturreservat. När det gäller den grundlagsskyddade ersättningsrätten framhölls att avsikten inte var att utvidga rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar (prop. 1993/94:117 s. 17, 18, 49 och 50).

Förhållandet mellan lagtexten i 15 § andra stycket och förarbetena till bestämmelsen kom att leda till osäkerhet om hur bestämmelsen skulle tolkas. Det som diskuterades var i första hand om utformningen innebar att rätten till ersättning hade utökats till att omfatta rådighetsinskränkningar som görs av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl, trots vad som uttalas i förarbetena. Mot den bakgrunden infördes genom 2010 års reform av regeringsformen i 15 § tredje stycket ett undantag från den grundlagsskyddade ersättningsrätten i andra stycket. Enligt bestämmelsen gäller vid inskränkningar av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

I förarbetena framhålls att huvudregeln om att rätt till ersättning föreligger när det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad inte påverkas av undantaget i 15 § tredje stycket. Rätt till ersättning föreligger således exempelvis vid inskränkningar till följd av

beslut enligt miljöbalken om nationalparker, naturreservat, kulturreservat och biotopskyddsområden. Av förarbetena framgår att undantagsregeln omfattar t.ex. de bestämmelser i miljöbalken som tidigare fanns i hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen. Det konstateras också att bestämmelsen får anses omfatta djurskyddshänsyn (propositionen En reformerad grundlag, prop. 2009/10:80 s. 169 och 170).

Av 15 § tredje stycket följer att det genom vanlig lag kan föreskrivas en rätt till ersättning i de fall som omfattas av bestämmelsen. Enligt rättspraxis gäller dessutom att staten under speciella omständigheter, även utan stöd i lag, kan åläggas att betala ersättning för skada till följd av en rådhetsinskränkning som har tillkommit genom en författning eller ett beslut som har motiverats av säkerhetsskäl eller av intresset av att skydda miljön eller människors liv eller hälsa. Det förutsätter dock – liksom vid sådana inskränkningar som omfattas av 15 § andra stycket – att inskränkningen har avsevärt försvårat pågående markanvändning. Det förutsätter dessutom att inskränkningen i det enskilda fallet är så särskilt betungande för den enskilde att det inte framstår som rimligt att han eller hon ensam får bära konsekvenserna av inskränkningen. Så kan exempelvis vara fallet om inskränkningen medför mycket stora kostnader eller intäktsförluster för den enskilde ("Tjäderspelet i Malsättra" NJA 2023 s. 291).

I 15 § fjärde stycket görs ett förbehåll för den på sedvanerätt grundade allemansrätten. Enligt bestämmelsen ska alla ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som i övrigt föreskrivs i 15 §.

Bestämmelser om skydd för egendom finns även i artikel 17 i Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter (EU:s rättighetsstadga). Skyddet enligt EU:s rättighetsstadga innebär bl.a. att var och en har rätt att förfoga över lagligen förvärvad egendom och att nyttjandet av egendom får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.

Tidigare utredningar om egendomsskyddet

Egendomsskyddets omfattning har utretts vid flera tillfällen sedan 1974 års regeringsform infördes. Senast utreddes frågan av 2023 års fri- och rättighetskommitté. Kommittén hade bl.a. i uppdrag att bedöma vilka generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i egendomsskyddet ska vara godtagbar (dir. 2023:83). Mot bak-

grund av att förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte kunde uppnås, lämnade kommittén inte något författningsförslag i fråga om egendomsskyddet (betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter, SOU 2025:2 s. 295–301).

Grundlagsregleringen av rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar har varit en omdiskuterad fråga sedan regleringen infördes genom 1994 års grundlagsändringar. Efter 2010 års reform av regeringsformen har diskussionen i den juridiska litteraturen bl.a. handlat om förhållandet mellan andra och tredje styckena i 15 §, vilka typer av inskränkningar som omfattas av begreppet miljöskyddsskäl och vad som är en grundlagsenlig ersättning (se t.ex. Bertil Bengtsson, Grundlagsskydd för egendom och näringsverksamhet, 2024, s. 33–35 och 91–96 samt Gabriel Michanek och Charlotta Zetterberg, Den svenska miljöretten, 6 uppl., 2024, s. 520–522).

Regleringen av ersättningsrätten har även behandlats inom ramen för flera utredningar. Övervägandena har bl.a. handlat om huruvida 15 § tredje stycket undantar ett vidare område från rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar än vad som avsågs vid införandet (betänkandet Ersättning vid rådighetsinskränkningar – vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas?, SOU 2013:59 s. 59). Vidare har det anförts att grundlagsändringen sannolikt avsåg att göra skillnad mellan naturvårdsregler och miljöskyddsregler (betänkandet Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar, SOU 2021:51 s. 733). Särskild uppmärksamhet har även ägnats förhållandet mellan skyddet för pågående markanvändning och den s.k. laglighetsprincipen, enligt vilken egendomsskyddet i regeringsformen endast gäller laglig markanvändning. Det har anförts att en långtgående tillämpning av denna princip riskerar att göra grundlagsskyddet illusoriskt (betänkandet Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk, SOU 2024:91 s. 363 och 364).

Det behöver utredas hur omfattande rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar bör vara

Skyddet av äganderätten är av central betydelse. Äganderätten är en förutsättning för frihet och marknadsekonomi, och därmed en grund för det samhällssystem som gäller i vårt land. Men även för enskilda är respekten för privat ägande och rådighet över egendom av stor

betydelse. Det är därtill självklart i en liberal demokrati som bygger på rättsstatens principer och skydd för mänskliga rättigheter att äganderätten ska vara starkt skyddad.

Utvecklingen på miljörättens område, bl.a. under påverkan av EU-rätten, har inneburit att enskilda markägare i vissa fall kan behöva hantera långtgående inskränkningar i pågående markanvändning utan att det finns någon rätt till ersättning, även när den enskilde inte är orsak till att inskränkningen görs. Detta har t.ex. förekommit i samband med begränsningar som syftar till att bevara den biologiska mångfalden. Regleringen har i flera fall fått till följd att markägare med höga naturvärden på sin fastighet kraftigt har begränsats i hur de kan bruka sin egen skog. Bestämmelser i vanlig lag som möjliggör sådana begränsningar har kritiserats för att i vissa fall medföra orimliga konsekvenser för enskilda. Det gäller både under vilka förutsättningar markanvändningen får begränsas och den rätt till ersättning som följer av dessa regelverk. I fokus har stått sådana begränsningar i markanvändningen som är en följd av artskyddsförordningen (2007:845). Flera utredningar har även lämnat förslag till lagändringar på detta område (SOU 2021:51 och SOU 2024:91). Förslagen bereds i Regeringskansliet. Inom Regeringskansliet pågår även ett arbete med att ta fram förslag till en reglering av rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd av fridlysningsbestämmelserna (KN 2024:D).

I avsaknad av sådana regler om ersättning vid ingrepp i pågående markanvändning som avses i 15 § andra stycket, kan den enskilde åberopa grundlagsskyddet direkt mot det allmänna. Av rättspraxis följer dock att sådana begränsningar i markanvändningen som enbart utgör en följd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken – eller av bestämmelserna i artskyddsförordningen, vilka anses utgöra en precisering av hänsynsreglerna – faller utanför 15 § andra stycket. I ett sådant fall kan en rätt till ersättning finnas endast enligt allmänna principer och under speciella omständigheter (NJA 2023 s. 291). En sådan ordning är enligt regeringen oförutsebar och innebär stor osäkerhet för enskilda markägare.

Frågan om huruvida staten ska ersätta en enskild som drabbas av en rådighetsinskränkning i ett visst fall påverkas även av EU-rättsliga regler, t.ex. statsstödsreglerna i artikel 107.1 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (se bl.a. mål C-238/20 Sātiņi-S SIA och även NJA 2023 s. 291). Det anförda talar sammantaget för att det ansvar som med nödvändighet följer med ett markägande har kommit

att bli oproportionerligt omfattande i vissa fall. Det kan också ifrågasättas om grundlagsregleringen ger uttryck för en rimlig avvägning mellan det allmänna och den enskilde när det gäller den ekonomiska bördan som vissa ingrepp i markanvändningen innebär. Det finns t.ex. anledning att göra skillnad på ingrepp mot hälso- och miljöfarliga verksamheter, t.ex. när det gäller föroreningar och liknande störningar, och sådana ingrepp som görs av artskyddsskäl eller liknande.

Det finns därför skäl att utreda grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar.

Närmare om uppdraget

Som konstateras ovan är egendomsskyddet av central betydelse. Samtidigt innebär dagens rättsläge stor osäkerhet för enskilda markägare när det gäller rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar. Det bör därför utredas om grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar bör ändras. Syftet är att säkerställa att det i grundlag finns en väl avvägd ersättningsreglering som är utformad på ett tydligt sätt. Regleringen av ersättningsrätten måste även vara förenlig med EU-rättens bestämmelser om statligt stöd.

Som en del i arbetet bör ersättningsregleringen i vanlig lag analyseras i syfte att identifiera eventuella situationer där rätten till ersättning för rådighetsinskränkningar typiskt sett framstår som otillräcklig när det gäller inskränkningar som görs av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl (jfr SOU 2013:59 bilaga 2). I uppdraget ingår dock inte att föreslå ändringar i vanlig lag.

Kommittén bör även göra en jämförelse mellan grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar och den rätt till ersättning som följer av Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Kommittén ska därför

- bedöma om rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar i 2 kap. 15 § regeringsformen bör ändras, och
- lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Kommittén får även utreda egendomsskyddet i övrigt

Kommittén får även ta upp andra frågor som rör egendomsskyddet i regeringsformen. Det kan bl.a. handla om att bedöma vilka generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i egendomsskyddet ska vara godtagbar, t.ex. om det bör införas ett uttryckligt proportionalitetskrav, och lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade. Det synsätt som har utvecklats i svensk rätt över tid innebär att egendomsskyddet kräver en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet, något som har fått genomslag på ett flertal rättsområden (se bl.a. RÅ 1999 ref. 76 och NJA 2018 s. 753). Att och hur en sådan bedömning ska göras framgår dock inte av grundlagstexten. Om kommittén lämnar förslag som innebär att det införs ett uttryckligt proportionalitetskrav vid inskränkningar i egendomsskyddet, får kommittén även överväga och lämna förslag på motsvarande ändring i 2 kap. 17 § regeringsformen i fråga om näringsfriheten. En förutsättning för att ta upp sådana frågor är att uppdraget ändå kan redovisas i tid.

I uppdraget ingår inte att föreslå ändringar i grundlagsskyddet för allemansrätten.

Kommitténs sammansättning

Kommittén ska vara sammansatt med ledamöter som företräder de olika partier som har representation i riksdagen.

I Sverige har det sedan länge eftersträövats bred politisk enighet i frågor som rör ändring av grundlag. Kommittén ska därför sträva efter att finna samlade lösningar på de frågor som omfattas av dess uppdrag.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagens konsekvenser ska redovisas i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Som en del i konsekvensutredningen ska kommittén bedöma förslagens ekonomiska och samhällsekonomiska konsekvenser samt konsekvenser för enskilda och för miljön. Om förslagen medför kostnadsökningar för det allmänna, ska kommittén föreslå en finansiering i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska kommittén inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning kommittén finner lämpligt.

Uppdraget ska redovisas senast den 17 augusti 2026.

(Justitiedepartementet)

Utkast till alternativa utformningar av 2 kap. 15 § regeringsformen

Alternativ 1: Full ersättning vid rådighetsinskränkningar med möjlighet till avsteg enligt särskilda kriterier

15 § Vars och ens rätt till sin egendom är skyddad genom att ingen kan förpliktas avstå den till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den som förpliktas avstå sin egendom har rätt till full ersättning för sin förlust.

Det allmänna får inskränka användningen av mark eller byggnad endast när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den vars rätt inskränks har rätt till full ersättning för sin förlust, om inte inskränkningens orsak, syfte eller verkningar föranleder annat.

Förfoganden enligt första stycket får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och får vidtas endast om vad som kan vinnas med ingreppet står i rimligt förhållande till följderna för den enskilde. Detsamma gäller inskränkningar enligt andra stycket.

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

Alternativ 2: En viss ersättningsrätt vid inskränkningar som i dag omfattas av undantaget i 15 § tredje stycket

15 § 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 (expropriativt förfogande) eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad (rådighetsinskränkning) utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Ett expropriativt förfogande eller en rådighetsinskränkning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och får vidtas endast om vad som kan vinnas med ingreppet står i rimligt förhållande till följderna för den enskilde.

Den som genom ett expropriativt förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Rådighetsinskränkningar ska ersättas när ingreppet avser mark och avsevärt försvårar pågående markanvändning inom den berörda delen av fastigheten samt när det avser byggnad och orsakar betydande skada inom den berörda delen av fastigheten. Rådighetsinskränkningar som görs för att trygga hälsa eller säkerhet eller för att avvärja skada på miljön ersätts dock endast i den mån det krävs för att inskränkningen ska vara godtagbar. Närmare bestämmelser om ersättning får meddelas i lag.

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

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetall-arbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna.
Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. LI.
18. Odlingstörv och klimatet. Fi.
19. Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. S.
20. Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. Fi.
21. Återkallelse av svenskt medborgarskap. Ju.
22. Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. S.
23. Tolkavgift och förbud mot barntolkning. A.
24. Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. Fi.
25. Ett smittskydd för framtiden. S.
26. Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. Ju.
27. Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. Ju.
28. Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
29. Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. LI.
30. Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. Ju.
31. Ett investeringsprogram för kultur. Ku.
32. Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. KN.
33. Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. KN.

34. Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. Ju.
35. En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. S.
36. Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. S.
37. Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. U.
38. Behovsstyrd vård. S.
39. Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. S.
40. Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. KN.
41. Jämställdhet i en föränderlig tid – nuläge och vägar framåt. Volym 1 & 2. A.
42. Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter. Volym 1 och 2. Ju.
43. Åtgärder mot överskuldssättning. Fi.
44. En stärkt förmåga till modern datadelning – integritetsfrämjande teknik i offentlig förvaltning. Fi.
45. Effektiva ingripanden mot brott i cybermiljö. Ju.
46. Ett sammanhållet, robust och konkurrenskraftigt Sverige – framtidens politik för utveckling i landsbygder och regioner. LL.
47. Rätt till ersättning vid avveckling av kärnkraft på grund av politiska beslut – reaktorer som inte tagits i drift. KN.
48. Tillträdesförbud. Ju.
49. Traditionell eller rationell. En premiepension som kan nå målen. S.
50. En ny specialläroutbildning. U.
51. Fri att lära och leva. Insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. U.
52. En reform av den statliga barn- och ungdomsvården. Volym 1, 2 och 3. S.
53. Parallella samhällsstrukturer – ett kunskapsunderlag för förbättrad integration och minskat utanförskap. A.
54. Stärkt egendomsskydd i regeringsformen. Ju.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Genomförande av plattformsdirektivet. [3]
Tolkavgift och förbud mot barntolkning.
[23]
Jämställdhet i en föränderlig tid
– nuläge och vägar framåt.
Volym 1 & 2. [41]
Parallella samhällsstrukturer – ett kun-
skapsunderlag för förbättrad integration
och minskat utanförskap. [53]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och ut-
veckling – ett nytt incitament baserat
på utgifter för FoU-personal. [1]
Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m.
[5]
Om överföring av Första AP-fondens
verksamhet och tillgångar till Tredje
och Fjärde AP-fonderna. [11]
Om överföring av Sjätte AP-fondens
verksamhet och tillgångar till Andra
AP-fonden. [12]
Odlingstorg och klimatet. [18]
Belägg för broms? Åtgärder för starkare
incitament till lägre kommunal-
skattesatser. [20]
Mervärdesskatt vid uthyrning och
överlåtelse av fastighet. [24]
Åtgärder mot överskuldssättning. [43]
En stärkt förmåga till modern
datadelning – integritetsfrämjande
teknik i offentlig förvaltning. [44]

Försvarsdepartementet

- Försvarsexportinitiativ. För gemensam
säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

- 710 miljoner skäl till reformer. [2]

- Registrering av EES-medborgare. [9]
Ökade möjligheter till tillgångsriktad
brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]
Straffansvar för deltagande i och samröre
med kriminella sammanslutningar.
[13]
Återkallelse av svenskt medborgarskap.
[21]
Digitala verktyg inom bolagsrätten.
Genomförande av EU:s direktiv om
ytterligare digitalisering inom bolags-
rätten. [26]
Lättnader i kraven på hållbarhets-
rapportering. [27]
Tillgång till passageraruppgifter
i brottsbekämpningen. [28]
Mer flexibla regler om verkställighet av
häktning och fängelsestraff. [30]
Nya nätbrott och andra åtgärder för
genomförandet av direktivet om
bekämpning av våld mot kvinnor och
våld i nära relationer. Volym 1 & 2.
[34]
Ett nytt regelverk för granskning av
utländsk finansiering av trossamfund
och andra verksamheter.
Volym 1 och 2. [42]
Effektiva ingripanden mot brott
i cybermiljö. [45]
Tillträdesförbud. [48]
Stärkt egendomsskydd i regeringsformen.
[54]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Ädelmetallutredningen – en moderniserad
reglering av handel med ädelmetallarbeten.
[14]
Att säga ja! Kommunernas förutsättningar
att ta emot stora företagsetableringar
och företagsexpansioner. [32]

Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. [33]
Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. [40]
Rätt till ersättning vid avveckling av kärnkraft på grund av politiska beslut – reaktorer som inte tagits i drift. [47]

Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna.
Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]
Ett investeringsprogram för kultur. [31]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]
Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. [29]
Ett sammanhållet, robust och konkurrenskraftigt Sverige – framtidens politik för utveckling i landsbygder och regioner. [46]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]
Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]
Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]
Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. [19]
Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. [22]
Ett smittskydd för framtiden. [25]
En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. [35]

Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. [36]
Behovsstyrd vård. [38]
Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. [39]
Traditionell eller rationell. En premiepension som kan nå målen. [49]
En reform av den statliga barn- och ungdomsvården. Volym 1, 2 och 3. [52]

Utbildningsdepartementet

Rector i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]
Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. [37]
En ny speciallärarutbildning. [50]
Fri att lära och leva. Insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. [51]