

Kommittédirektiv



Ersättning vid vissa särskilda fall av rådighetsinskränkningar

Dir.
2012:59

Beslut vid regeringssammanträde den 31 maj 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över den lagstiftning som möjliggör inskränkningar i användningen av mark eller byggnader (rådighetsinskränkningar) av hälso-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Syftet är att identifiera de fall där ersättning bör ges, trots att ingripandet skett av dessa skäl. Utredaren ska vidare överväga hur ersättningen närmare ska bestämmas i de fall där en rätt till ersättning bör finnas. Utredaren ska föreslå de författningsändringar som anses nödvändiga för att i lag ange vad som ska gälla i fråga om ersättning i de fallen.

Bakgrunden till uppdraget är 2011 års ändring i regeringsformens regler om egendomsskydd. Ändringen innebar bl.a. att det i grundlag klargörs att vid sådana inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller i fråga om ersättning vad som följer av lag.

Utredaren ska ha som utgångspunkt att de principer för ersättning som gäller i dag bör gälla även i fortsättningen. De fall där ersättning ska ges bör så långt möjligt och lämpligt komma till uttryck på ett enhetligt sätt i lagstiftningen. Som utgångspunkt för sådana fall där ersättning bör kunna komma i fråga ska gälla att den enskilde ska vara utan skuld till att ingripandet sker. En ytterligare förutsättning är att det vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen ska framstå som orimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska börda som ingreppet orsakar.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2013.

Egendomsskyddet

Regeringsformen

Regeringsformen har under åren varit föremål för ett antal ändringar varigenom egendomsskyddet successivt har kommit att förstärkas. Fram till den 1 januari 2011 reglerades egendomsskyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen. Bestämmelsen tillförsäkrade ett skydd vid två typer av ingrepp i äganderätten, dels sådana fall där en enskild tvingas avstå egendom genom expropriation eller annat sådant förfogande, dels sådana fall där det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på vissa sätt, s.k. rådighetsinskränkningar.

Enligt 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen garanterades den som var föremål för ingreppen ersättning för förlusten. Vid rådighetsinskränkningar inskränktes emellertid denna rätt till fall där pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvårades eller skada uppkom som var betydande i förhållande till värdet på den aktuella delen av fastigheten.

Den 1 juli 2004 beslutade regeringen direktiv till en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen (dir. 2004:96). Utredningen, som antog namnet Grundlagsutredningen, överlämnade i december 2008 sitt betänkande, En reformerad grundlag (SOU 2008:125), till regeringen. Efter remissbehandling överlämnade regeringen i december 2009 propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) till riksdagen.

I propositionen föreslogs bl.a. att bestämmelsen om egendomsskyddet skulle ändras så att huvudprincipen om full ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande tydliggjordes samt att ett tillägg skulle införas med innebörden att det som följer av lag gäller i fråga om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Regeringen ansåg vidare att en särskild utredare borde ges i uppdrag att se över ersättningsrätten vid nyssnämnda typer av ingrepp i syfte att identifiera de fall där ersättning bör ges (a. prop. s. 165 f.). Förslagen antogs av riks-

dagen och ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2011 (bet. 2009/10:KU19, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

Europakonventionen och unionsrätten

Grundläggande bestämmelser om egendomsskyddet finns i svensk rätt vidare i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Konventionen gäller sedan 1995 som lag i landet. En mera utförlig redovisning av egendomsskyddet i svensk rätt och utvecklingen av skyddet i grundlagen finns i Grundlagsutredningens betänkande (SOU 2008:125 s. 429 f.).

I Sverige gäller vidare unionsrätten med företräde framför rent nationell rätt. Sedan den 1 december 2009 följer av EU-fördraget att de rättigheter som finns i EU:s stadga om grundläggande rättigheter erkänns med samma rättsliga värde som fördragen. En grundläggande bestämmelse om egendomsskydd finns i artikel 17 i stadgan. Av den framgår bl.a. att ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast där de tillämpar unionsrätten. I övrigt riktar den sig till unionens institutioner, byråer och organ.

Utredningsbehovet

Ersättning vid rådhetsinskränkningar före 2011

Före 2011 års lagändring slogs i 2 kap. 18 § regeringsformen fast att den för vilken det allmänna inskränkte användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på den aktuella delen av fastigheten var tillförsäkrad ersättning för förlusten. I förarbetena till bestämmelsen gavs dock uttryck för att meningen inte var att i grundlagen precisera beräkningsnorm-

erna för ersättningsrätten utan endast att ange huvudprinciperna. Att rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar fick ett grundlagsskydd innebar enligt förarbetena inte att ersättningsrätten utvidgades eller att de principer som tidigare gällt skulle ändras (jämför prop. 1993/94:117 s. 17 f.). Detta innebar bl.a. att ett stort antal miljömässigt motiverade inskränkningar skulle anses falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

Denna lagstiftningsteknik har kritiserats för att ge upphov till tolkningsproblem (jämför bl.a. Lagrådets yttrande i prop. 1997/87:45 s. 512 f.). Det har hävdats att en tolkning enligt ordalydelsen gav intryck av att den grundlagsfästa ersättningsrätten även omfattade sådana rådhetsinskränkningar som skedde av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Detta medan en tolkning enligt förarbetena till bestämmelsen snarast tycktes ge intryck av motsatsen.

En tolkning enligt bestämmelsens ordalydelse som gav stöd för att en allmän rätt till ersättning skulle kunna anses finnas även för t.ex. miljömässigt motiverade fall kontrasterade skarpt mot den princip som annars varit utgångspunkt i svensk rätt, nämligen att ingripanden från det allmänna som har sin grund i hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl normalt inte medför rätt till ersättning (se t.ex. Bengtsson, En problematisk grundlagsändring, Svensk Juristtidning 1994 s. 920 f., Grundlagen och fastighetsrätten, 1996 s. 90 f. och 144 f. samt SOU 2001:19 s. 107). Det är också denna princip som legat till grund för bl.a. bestämmelserna om ersättning i miljöbalken. Detta genom att de inarbetats där från numera upphävda miljöskyddslagen (1969:387) och hälsoskyddslagen (1982:1080).

När det gäller lagstiftning som rör rikets beredskap för kris och krig finns det ett antal lagar som innehåller bestämmelser om rådhetsinskränkningar och ersättningsförfaranden. Förfogandelagen (1978:262) och ransoneringslagen (1978:268) är exempel på sådana lagar. Utredningen om översyn av ransoneringslagen och prisregleringslagen lämnade i juni 2009 sitt betänkande En ny ransonerings- och prisregleringslag (SOU 2009:69). Betänkandet har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

Rättsläget efter 2011

Efter 2011 års ändringar framgår det av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen att huvudprincipen om full ersättning numera gäller vid expropriativa ingrepp där en enskild tvingas avstå från sin egendom. När det gäller rådighetsinskränkningar ska ersättning liksom tidigare ges i de fall där pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på den aktuella delen av fastigheten. Rätt till ersättning gäller exempelvis vid inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om inrättande av nationalparker och naturreservat.

I tredje stycket samma paragraf klargörs emellertid numera att i fråga om ersättning för sådana inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller det som följer av lag. Det framgår således numera direkt av grundlagsbestämmelsen att den detaljerade avgränsningen av det område där ersättning ges vid denna typ av rådighetsinskränkningar regleras särskilt i vanlig lag. Denna undantagsregel omfattar t.ex. de bestämmelser i miljöbalken som tidigare fanns i miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen.

Som regeringen tidigare har uttalat (prop. 2009/10:80 s. 170) finns det nu skäl att gå igenom lagstiftningen för att ringa in de fall där ersättning bör ges trots att ett ingripande skett av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.

Utredningsuppdraget

Uppdraget omfattar sådana rådighetsinskränkningar som innebär att användningen av mark eller byggnad inskränks av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Utredaren ska ringa in de fall där ersättning bör ges trots att ett ingripande skett av dessa skäl. De fall som bör berättiga till ersättning ska identifieras och komma till ett klart uttryck i lagtexten. I sitt arbete ska utredaren även uppmärksamma förekommande gränsdragningsproblem.

Utredningens omfattning

Utredaren ska analysera lagstiftning som möjliggör inskränkningar i användning av mark och byggnader av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Genomgången bör omfatta lagstiftning som möjliggör förbud eller andra inskränkningar mot sådana pågående verksamheter som innefattar användning av mark eller byggnader av här angivna anledningar.

För att kunna göra genomgången behöver utredaren ta ställning till den närmare innebörden av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen.

En grundläggande fråga är vad som närmare menas med ”inskränkning av användningen av mark eller byggnad”. Åtgärden brukar betecknas som en rådighetsinskränkning. Grundlagsregleringen avser endast sådana ingrepp som sker i enlighet med lagstiftning eller myndighetsbeslut, däremot inte inskränkningar till följd av avtal eller annars genom åtgärder av enskilda.

Rådighetsinskränkningar blev föremål för grundlagsreglering genom en ändring år 1994 i dåvarande 2 kap. 18 § regeringsformen. I förarbetena till grundlagsändringen anfördes att med rådighetsinskränkning avses allehanda inskränkningar i form av byggnadsförbud, användningsförbud, åtgärder enligt skogsvårdslagen (1979:429), strandskyddsförordnande, beslut om naturreservat och andra beslut enligt dåvarande naturvårdslagen (1964:822). Det var, fortsatte regeringen, inskränkningar genom byggnadsreglerande och markreglerande bestämmelser som faller under grundlagsskyddet (prop. 1993/94:117 s. 49).

Den närmare omfattningen av grundlagsskyddet kan inte sägas vara klarlagd. I sammanhanget har Lagrådet uttalat att det finns en ”gråzon” mellan fall som klart är att hänföra till expropriation eller annat sådant förfogande och fall som bestämt är att hänföra till rådighetsinskränkningar (se prop. 1984/85:107 s. 152 f.). En annan gråzon kan finnas i förhållande till vissa fall av skadeståndsrättslig karaktär där tillgängligheten till mark eller byggnad försvåras utan att det för den skull är fråga om myndighetsutövning i form av en formell inskränkning av användningen av marken eller byggnaden. När gatuarbeten har lett

till avspärrningsanordningar som försvårat tillträde till en affärslokal har det ansetts vara en sådan störning som omfattades av en bestämmelse om ersättning i dåvarande miljöskadelagen (1986:225), se NJA 1996 s. 634. Motsvarande bestämmelse finns i dag i 32 kap. miljöbalken. Utredaren ska i gränfallen redovisa sina överväganden.

Som framgår är det endast inskränkningar i användningen av mark eller byggnad betingade av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl som omfattas av regleringen i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen. Utredaren ska därför klargöra vilka inskränkningar som är motiverade av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Sådana skäl har i detta sammanhang ansetts innefatta även djurskyddshänsyn (SOU 2003:86 s. 123 och prop. 2009/10:80 s. 170), men det bör klargöras t.ex. i vad mån inskränkningar på grund av smittskydd och växtskydd också kan anses vara fråga om hälsoskydd (se t.ex. prop. 2009/10:80 s. 163).

Vad som avses med säkerhetsskäl har inte preciserats i förarbetena till ändringen i regeringsformen. I litteraturen har anförts att det inte är ovanligt att ett tillträdesförbud eller liknande restriktioner i användningen av mark sker i säkerhetssyfte, för att skydda viktiga anläggningar eller hindra att allmänheten kommer till skada t.ex. vid militär verksamhet (se Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp 2, 1991, s. 122).

Lagstiftning som möjliggör återkallelse av tillstånd till sådana verksamheter som innefattar användning av mark bör också omfattas av analysen. Även lagstiftning som tillåter att villkoren för en verksamhet i efterhand ändras på ett sådant sätt att verksamheten försvåras kan hänföras till det som bör utredas (jämför Lagrådets yttrande i prop. 1997/98:45, Del 2, s. 515).

Analysen bör även klargöra var avgränsningen i fråga om det fysiska tillämpningsområdet för inskränkningar av mark och byggnader går i dessa fall. Som exempel kan nämnas i vilken utsträckning vattenområde omfattas av vad som avses med användning av mark och byggnader.

Vissa inskränkningar i användningen av mark har nyligen varit föremål för översyn. År 2010 ändrades reglerna om ersättning vid expropriation och andra åtgärder där fastigheter tas i

anspråk med tvång i syfte att stärka äganderätten (se prop. 2009/10:162). De rådighetsinskränkningar som var föremål för översyn i det lagstiftningsärendet omfattas inte av utredarens uppdrag. Om det krävs för att skapa ett konsekvent och enhetligt regelverk får utredaren dock föreslå ändringar beträffande rådighetsinskränkningar enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900). En utgångspunkt för sådana förslag ska vara att nuvarande regler om i vilka fall ersättning ska ges och om ersättningens storlek ska bestå.

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

Utgångspunkter för analysen

Principen om förorenarens betalningsansvar liksom andra näraliggande principer på miljöområdet gör sig i dag lika starkt gällande som tidigare. Detsamma gäller uppfattningen att det allmänna av säkerhetsskäl i vissa fall kan behöva inskränka användningen av mark eller byggnader utan att detta ska medföra en rätt till ersättning för den som äger eller nyttjar marken eller byggnaden. Den övergripande utgångspunkten för analysen bör vara att ersättning normalt inte ges för rådighetsinskränkningar som motiveras av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Ersättning bör inte heller ges i fall där förväntningar om en ändrad markanvändning inte infrias, t.ex. genom ett avslag på en ansökan om strandskyddsdispens eller om tillstånd till en miljöfarlig verksamhet.

Det kan dock finnas undantagsfall där förändringar behöver göras i vad som gäller i dag. Anledningen till detta kan vara att nuvarande regelverk inte anses lämpligt, ändamålsenligt eller konsekvent. Det kan t.ex. vara fråga om fall i vilka ersättning i dag inte ges men där detta bör kunna ske. Det kan också röra sig om fall där möjligheten till ersättning är beroende av vilket

bemyndigande det allmänna väljer att ha som grund för inskränkningen trots att inskränkningen tillkommit för samma syften.

En grundläggande förutsättning för när ersättning ska kunna komma i fråga bör under alla omständigheter vara att den enskilde är utan skuld till att ingripandet från det allmänna sker. En ytterligare förutsättning bör vara att det vid en avvägning mellan det allmännas hänsyn och den enskildes intressen ska framstå som orimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska börda som ingreppet orsakar.

Utredaren ska väga olika principer mot varandra i syfte att komma fram till en ändamålsenlig och konsekvent ordning. Ett exempel på sådana överväganden kan tas i 24 kap. 3 § miljöbalken. Bestämmelsen medger att tillstånd till en miljöfarlig verksamhet får återkallas om det till följd av verksamheten har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts. Miljöbalkens bestämmelser medger i dag ingen rätt till ersättning i sådana fall. Vid en analys av om det kan finnas undantagsfall där ersättning trots allt bör ges får de miljörättsliga principerna om t.ex. förorenarens betalningsansvar och kravet på kunskap vägas mot de ovan angivna grundläggande förutsättningarna för när ersättning ska kunna komma i fråga.

Utredaren bör eftersträva att näraliggande ersättningssituationer i möjligaste mån behandlas lika i syfte att så långt som möjligt åstadkomma ett konsekvent utformat ersättningssystem.

Inte bara den som innehar mark med äganderätt åtnjuter skyddet enligt regeringsformen, utan det omfattar också den som innehar sådan egendom med någon form av nyttjanderätt (prop. 1993/94:117 s. 49). Även om grundlagsskyddet är preciserat till sitt tillämpningsområde, kan det uppkomma gränsfall där det framstår som tveksamt hur kretsen ersättningsberättigade närmare bör bestämmas. Utredaren ska därför ta uttrycklig ställning till vilken krets som ska vara ersättningsberättigad för det fall förslag läggs om att ersättning bör ges vid en viss typ av rådighetsinskränkning. Det ingår inte i utredarens uppdrag att föreslå att ersättning ska ges till andra än dem som omfattas av skyddet mot rådighetsinskränkningar enligt regeringsformen.

I de fall som en ersättningsrätt ska komma i fråga ska utredaren även överväga hur ersättningen närmare bör bestämmas. Det finns flera fall av rådighetsinskränkningar, motiverade av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl, där ersättning ges i dag. Utgångspunkten är att rätten till ersättning ska bestå i sådana fall.

Förväntat resultat

Frågor om ersättningen för rådighetsinskränkningar har under lång tid varit föremål för kritik och diskussion. Frågorna bör nu noggrant gås igenom. Utredarens redovisning bör innehålla en utförlig redogörelse såväl för nu gällande bestämmelser som för de förslag som lämnas och de överväganden som ligger till grund för förslagen. Vid genomgången och analysen bör även de EU-rättsliga aspekterna av frågan uppmärksammas, liksom frågor som har koppling till Europakonventionen.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som är nödvändiga för att åstadkomma en ändamålsenlig och i möjligaste mån enhetlig reglering av frågan om ersättning för inskränkningar i användningen av mark eller byggnad motiverade av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Utredaren bör också föreslå de övergångsregler som enligt utredarens bedömning kommer att behövas.

Utredarens förslag bör så långt som möjligt ge uttryck för klara, avgränsade och entydiga principer och på så sätt uppfylla höga krav på tydlighet och förutsägbarhet för rättstillämpningen.

Konsekvensbeskrivningar

Enligt 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser i olika avseenden av utredningsförslag beräknas och redovisas. Utredaren ska särskilt uppmärksamma de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, företag och enskilda samt bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen. Vid eventuella statsfinansiella konsekvenser ska utredaren föreslå finansiering.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska kontinuerligt samråda med berörda myndigheter, departement och organisationer samt representanter för näringslivet.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Miljödepartementet) senast den 31 augusti 2013.

(Miljödepartementet)