

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 8 juni 2015

Mål nr

T 2762-14

KLAGANDE

Malmö stad
205 80 Malmö

Ombud: Advokat JK och jur.kand. DD

MOTPART

CB

Ombud: Jur.kand. JM

SAKEN

Intrångsersättning

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2014-04-25 i mål
M 6093-13

DOMSLUT

Högsta domstolen fastställer Mark- och miljööverdomstolens domslut.

Malmö stad ska ersätta CB för hans rättegångskostnad i Högsta domstolen med 153 125 kr, avseende ombudsarvode, och ränta enligt 6 § räntelagen från dagen för Högsta domstolens dom tills betalning sker.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

Malmö stad har yrkat att Högsta domstolen ska fastställa mark- och miljödomstolens dom, som innebär att CBs ersättning bestäms till 151 200 kr, befria staden från skyldigheten att betala ersättning för CBs rättegångskostnader vid underinstanserna och tillerkänna staden ersättning för rättegångskostnader i samtliga instanser.

CB har motsatt sig ändring av Mark- och miljööverdomstolens dom, som innebär att hans ersättning bestäms till 1 750 000 kr, och yrkat ersättning för sin rättegångskostnad i Högsta domstolen.

DOMSKÄL

Bakgrund och frågan i Högsta domstolen

1. Malmö stad har med stöd av 7 kap. 4 § miljöbalken förklarat Bunkeflo strandängar som naturreservat genom ett beslut i mars 2007. Området sträcker sig i nord-sydlig riktning från Lernacken söder om Öresundsbron till Klagshamnsudden och i öst-västlig riktning från bebyggelsen vid Klagshamnsvägen till det kustnära havsområdet ned till ett djup om tre meter. CB äger fastigheter inom det område som stadens beslut avser. Målet rör drygt

nio hektar av hans mark, och de restriktioner som beslutet för med sig innebär att marken i princip har förlorat allt ekonomiskt värde.

2. En fastighetsägare har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att ”pågående markanvändning” inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller föreskrifter om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat (31 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken).

3. Frågan är nu i vilken utsträckning som stadens beslut om naturreservat innebär att en pågående markanvändning på CBs fastigheter har avsevärt försvårats. Fastigheterna har tidigare brukats som åkermark och betesmark men har legat i träda sedan 1970-talet.

Pågående markanvändning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken

4. Det är alltså inskränkningen i en ”pågående markanvändning” som ger rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken. Uttrycket får ses främst som en markering av att ägaren (eller en annan rättighetshavare) inte ska ersättas för att han eller hon förlorar möjligheten att ändra markanvändningen i syfte att nyttja fastigheten på något annat sätt än tidigare, exempelvis för ett annat slags näringsverksamhet. Bortfall av förväntningar ersätts alltså inte.

5. Detta ska enligt lagmotiven dock inte hindra att uttrycket pågående markanvändning ges en relativt generös tillämpning, och det tar sikte inte bara på den markanvändning som rent faktiskt finns just vid värdetidpunkten. En fastighetsägare som genom föreskrifterna hindras från att vidta en naturlig och normal rationalisering av pågående markanvändning ska därför kunna få ersättning för detta. Avsikten synes ha varit att bedömningen får ske från fall till fall men också att den ska kunna variera över tid. Bedömningen är tänkt att utgå från vad som vid varje tidpunkt framstår som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen. Vad särskilt gäller jord- eller skogsbruk ska

det – enligt lagmotiven – tas hänsyn bl.a. till det allmännas syn på lämpliga bruks- och rationaliseringsmetoder, på det sätt som denna kommer till uttryck i jord- och skogsbrukspolitisk lagstiftning eller på något annat sätt. (Prop. 1997/98:45 del 1 s. 550 ff., jfr prop. 1972:111 bilaga 2 s. 332 ff., även SOU 2013:59 s. 51 f.)

6. Vid en tillämpning av 31 kap. 4 § miljöbalken får det central betydelse hur gränsen dras mellan å ena sidan ändrad markanvändning och å andra sidan pågående markanvändning och vad som kan ses som en rationalisering eller som en fortsättning av denna. En bedömningsgrund för jord- eller skogsbruk är enligt motiven vad det allmänna ser som lämpliga rationaliseringar. Om jord- och skogsbrukspolitiken ska få genomslag på den enskildes rätt och på tolkningen av ersättningsbestämmelserna, får det emellertid i första hand vara politikens uttryck i författning som blir avgörande. Att väga in mer allmänt hållna uttryck för rådande synsätt ter sig betänkligt från rättssäkerhetssynpunkt, även om det kan återspegla vad som rimligtvis kan ha varit en tänkbar fortsättning av en pågående markanvändning.

7. Det finns också anledning att uppmärksamma vad som i lagmotiven anförs om generellt tillståndspliktiga förfaranden. Utgångspunkten kan då vara att åtgärder som kräver ett sådant generellt tillstånd utgör en ändrad markanvändning och att ersättning därför inte ska betalas om åtgärden förbjuds (prop. 1997/98:45 del 1 s. 550, jfr prop. 1972:111 bilaga 2 s. 334). Uttalandena bör läsas i samband med vad som nyss har anförts om betydelsen av det allmännas syn på lämpliga metoder för brukande av fastigheten och rationalisering av verksamheten. Vad som främst får betydelse är alltså det allmännas syn sådan den har omsatts i en generell tillståndsplikt eller liknande.

8. När det i lagmotiven talas om en tillståndsplikt som är generell får detta också så förstås att rätten till ersättning inte begränsas av varje tillstånd som kan krävas inom ramen för en viss verksamhet. Bestämmelserna i 31 kap. 4 §

miljöbalken kan därför inte för ersättning anses förutsätta att den enskilde i det särskilda fallet visar att inga ytterligare tillstånd alls krävs för en tänkt fortsättning av användningen eller att tillstånd skulle ha lämnats. 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. I lagmotiven tas som exempel uppförande av en ”koncessionspliktig” anläggning (prop. 1997/98:45 del 1 s. 550). Om ett tillstånd av detta slag är nödvändigt för verksamheten, får den planerade åtgärden normalt anses utgöra en ändrad markanvändning. 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 (jfr även prop. 1993/94:117 s. 17).

9. Ytterst får gränsen mellan pågående och ändrad markanvändning 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 också om verksamheterna skiljer sig i fråga om exempelvis omloppstider, såsom mellan jordbruk och skogsbruk (utom snabbväxande skogsodlingar; prop. 1997/98:45 del 1 s. 552 f.). Det kan i vissa fall finnas skäl även att pröva om en ny användning får påtagligt annorlunda konsekvenser för miljön (jfr Bertil Bengtsson m.fl., Miljöbalken, suppl. 14, april 2015, s. 31:19, och Bertil Bengtsson, Speciell fastighetsrätt, Miljöbalken, 11 uppl., s. 222).

Regeringsformen och Europakonventionen

10. Utöver vad som uttalades under förarbetena till miljöbalken (och den tidigare gällande naturvårdslagen) bör den enskildes rätt till ersättning ses i ljuset av bestämmelserna i 2 kap. 15 § regeringsformen och vad som där sägs om egendomsskyddet. Enligt andra stycket ska ersättning vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad

på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Detsamma gäller om skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag (jfr 31 kap. 2 § miljöbalken och 4 kap. 1 § expropriationslagen, 1972:719).

11. En utgångspunkt för bestämmelsen är att det som huvudregel finns en rätt till ersättning när det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad. En sådan rätt finns alltså vid inskränkningar av ägarens rådighet över fastigheten som följer av beslut enligt miljöbalken om naturreservat (prop. 2009/10:80 s. 168 ff.).

12. Vidare gäller enligt artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Ett ingrepp i egendomsskyddet måste vara proportionerligt, och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskälig börda för den enskilde. I detta sammanhang kan den enskildes rätt till ersättning få betydelse. (Jfr NJA 2013 s. 350.)

13. Miljöbalkens regler ska tolkas och tillämpas i linje med vad som följer av regeringsformens bestämmelser om ersättning vid rådighetsinskränkningar och av Europakonventionen.

Bedömningen i detta fall

14. CBs ersättningsanspråk grundas på att sex hektar av fastigheterna kan användas som åkermark och 3,36 hektar som betesmark. Marken har nu legat i träda under ungefär 40 års tid och varit övervuxen av träd, buskar och sly. Den faktiskt pågående markanvändningen vid värdetidpunkten den 28 januari 2010

kan därför inte betecknas som jordbruksverksamhet (angående bestämmande av värdetidpunkten, se NJA 2010 s. 255).

15. Den aktuella marken har dock tidigare använts för jordbruk, och det är möjligt att genom olika åtgärder använda områdena för åkerbruk respektive som betesmark. Det har inte kommit fram att en sådan jordbruksdrift skulle kräva något grundläggande tillstånd, oavsett vad som kan gälla om behov av täckdiken. Med beaktande av vad som sägs i punkt 13 kan inte heller hänsynsreglerna eller några andra generella inskränkningar i fråga om markanvändningen inverka på rätten till ersättning.

16. Högsta domstolen gör samma bedömning som Mark- och miljööverdomstolen i fråga om ersättningens storlek, och ersättningen ska alltså bestämmas till 1 750 000 kr. Den överklagade domen ska följaktligen stå fast i huvudsaken.

17. Vid denna utgång ska Mark- och miljööverdomstolens dom stå fast också i fråga om rättegångskostnader. CB ska få ersättning för sin rättegångskostnad i Högsta domstolen. Det yrkade beloppet är skäligt.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Stefan Lindskog, Ella Nyström, Gudmund Toijer (referent), Ingemar Persson och Lars Edlund
Föredragande justitiesekreterare: Cecilia Giese Hagberg