



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060307

DOM
2024-06-19
Stockholm

Mål nr
M 6244-22

Sid 1 (13)

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2022-04-20 i mål nr M 2016-20, se bilaga A

PARTER

Klagande och motpart
SMA Mineral AB, 556206-3874

Ombud: EN

Klagande och motpart
Staten genom Kammarkollegiet

Ombud: Advokatfirman Åberg & Co AB

SAKEN

Ersättning från staten vid inskränkning av markanvändning

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Mark- och miljööverdomstolen fastställer mark- och miljödomstolens domslut.
 2. SMA Mineral AB ska ersätta staten för rättegångskostnad i Mark- och miljööverdomstolen med 511 475 kr, avseende ombudsarvode, jämte ränta enligt 6 § räntelagen från dagen för denna dom till dess betalning sker.
-

Dok.Id 1999061

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

SMA Mineral AB (SMA) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska förplikta staten att till bolaget betala 3 659 133 000 kr jämte ränta enligt 6 § räntelagen från dagen för delgivning av stämningsansökan till dess betalning sker, samt ersätta bolagets rättegångskostnader i mark- och miljödomstolen.

Staten genom Kammarkollegiet har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska förplikta SMA att ersätta statens rättegångskostnader i mark- och miljödomstolen.

Parterna har motsatt sig varandras ändringsyrkanden och de har begärt ersättning för rättegångskostnader i Mark- och miljööverdomstolen.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har åberopat samma omständigheter och utvecklat sin talan på i huvudsak samma sätt som i mark- och miljödomstolen och de har åberopat samma bevisning som där.

Staten har tillagt följande. Eventuell ersättning riskerar att utgöra otillåtet statsstöd eftersom bolaget skulle behålla äganderätten till fastigheten och därmed kalkfyndigheten men få denna fullt ersatt av staten. Bolagets förmögenhetsställning skulle därigenom på ett mycket betydande sätt stärkas genom denna ersättning vilket gör det möjligt för bolaget att sätta varor och tjänster på marknaden med ekonomiska förutsättningar som konkurrerande verksamheter saknar.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen har avgjort målet utan att hålla förhandling. De förhör som hölls i mark- och miljödomstolen har lagts fram genom uppspelning av ljud- och bildfiler.

Nedan redovisas inledningsvis uppgifter om regeringens beslut m.m. i fråga om Natura 2000 som föregick domstolsprövningen 2018 och därefter under särskilda rubriker de bedömningar som Mark- och miljööverdomstolen gör i målet.

Regeringens beslut m.m.

Regeringen beslutade den 31 augusti 2015 att enligt artikel 4.1 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) föreslå Europeiska kommissionen att bl.a. utöka Natura 2000-området Bästeträsk. Förslaget innebar att Natura 2000-området Gildarshagen skulle gå upp i området som i sin tur skulle utökas från ca 1 480 hektar till ca 6 540 hektar.

Naturvårdsverket förde i oktober 2015 in ändringen (se NFS 2015:6) i den förteckning över Natura 2000-områden som verket fortlöpande ska föra, se 7 kap. 27 § miljöbalken och 15 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

SMA ansökte i november 2015 om rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen av regeringens beslut avseende Natura 2000-området.

Högsta förvaltningsdomstolen förklarade i dom den 29 juni 2017 att regeringens beslut att utvidga Natura 2000-området skulle stå fast (se HFD 2017 ref. 53).

Kommissionen beslutade den 12 december 2017 att uppdatera listan över Natura 2000-områden i enlighet med regeringens förslag.

Behörig domstol

Staten har gjort gällande att SMA:s talan inte kan prövas i målet i de delar den grundas på 2 kap. 15 § regeringsformen, Europakonventionen eller EU-stadgan.

Rättsliga utgångspunkter

Mark- och miljödomstol prövar som första instans bl.a. mål om ersättning vid ingripande av det allmänna enligt miljöbalken, om inte annat har särskilt föreskrivits (se 21 kap. 1 § första stycket 5 miljöbalken). Allmän domstol är inte behörig att uppta tvist som ska prövas av mark- och miljödomstol (se 10 kap. 17 § rättegångsbalken och 1 kap. 3 § lagen, 2010:921, om mark- och miljödomstolar). Mark- och miljödomstolar får å andra sidan inte pröva mål som faller utanför sin exklusiva behörighet. Detta innebär att den som anser sig ha ett anspråk som har grund i både miljöbalkens ersättningsregler och annan civilrätt kan bli tvungen att föra sin talan i separata rättegångar (se prop. 2009/10:215 s. 145 f.). Utgångspunkten för bedömningen av behörigheten är kärandens kvalificering av de omständigheter som åberopas (se Mark- och miljööverdomstolens beslut den 20 december 2023 i mål nr ÖM 734-23 med däri gjorda hänvisningar).

Bestämmelserna i 31 kap. 4 § miljöbalken ger fastighetsägaren rätt till ersättning på grund av vissa föreskrifter, förelägganden och förbud som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Beslut som gäller skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a-29 §§ miljöbalken kan grunda sådan ersättningsrätt (se p. 6). Att mark- och miljödomstol är forum för sådan talan om ersättning framgår av första meningen i 31 kap. 13 §.

Mark- och miljööverdomstolens bedömning

Eftersom SMA har valt att föra sin talan enligt bestämmelserna i 31 kap. miljöbalken är mark- och miljödomstol behörig domstol. Det hindrar inte att regeringsformen, Europakonventionen och allmänna rättsprinciper beaktas (jfr rättsfallen NJA 2015 s. 323 och NJA 2023 s. 291).

Preskription

Staten har invänt att SMA:s talan är preskriberad till den del den endast grundas på regeringens beslut den 31 augusti 2015.

Rättsliga utgångspunkter

En talan om ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken ska väckas inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har fått laga kraft, annars går rätten till ersättning förlorad (31 kap. 13 § miljöbalken). Om ett beslut som avses i 4 § första stycket 1, 2, 5 eller 6 innebär att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd, betalas ersättning endast om tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor (5 §).

Såvitt angår skydds- och bevarandeområden gjordes ett tillägg i 31 kap. miljöbalken år 2001 i samband med lagstiftningen om genomförande av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet (6 p.); vad som åsyftas är fall där ett område förts upp i förteckning enligt 7 kap. 27 § 1 stycket 1 eller 2, med tillståndstvång enligt 7 kap. 28 a § som följd, och tillstånd sedan vägrats eller förenats med särskilda villkor (jfr 7 kap. 28 b §).

En användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som har förtecknats enligt ovan och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd får komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats (4 kap. 8 § miljöbalken). Tillståndstvånget enligt 7 kap. 28 a § gäller verksamheter och åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett sådant område. Regeringens beslut fick till följd att det krävdes ett sådant tillstånd för verksamheten, dvs. ett s.k. Natura 2000-tillstånd.

Mark- och miljööverdomstolens bedömning

SMA har här med anledning av statens invändning om preskription angett att talan vilar såväl på regeringsbeslutet som på beslutet om avslag på tillståndsansökan.

Preskriptionstiden för krav grundade på regeringsbeslutet började till följd av regleringen i 31 kap. 13 § miljöbalken inte löpa förrän det fanns ett avgörande i tillståndsfrågan. Så var fallet den 1 april 2019 när Högsta domstolen inte beviljade prövningstillstånd. Eftersom talan väcktes den 24 mars 2020 är den inte preskriberad.

Ersättningsanspråk

SMA har gjort gällande att regeringens beslut i sig medfört skada som ska ersättas enligt 31 kap. 4 § miljöbalken med beaktande av 2 kap. 15 § regeringsformen, Europakonventionen och EU-stadgan samt principerna om proportionalitet och berättigade förväntningar som har utvecklats i Europadomstolens och EU-domstolens praxis. Bolaget har som självständig grund gjort gällande att ersättning ska dömas ut eftersom det är fråga om en ”betydande skada”. SMA:s talan omfattar också en rätt till ersättning med stöd av allmänna principer, jfr NJA 2023 s. 291.

Rättsliga utgångspunkter

I 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen föreskrivs – såvitt nu är av intresse – att 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 eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten ska vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som anges i lag. Bestämmelsen anses i första hand rikta sig till lagstiftaren. I den utsträckning sådana lagregler som bestämmelsen föreskriver inte har införts kan emellertid den enskilde åberopa den direkt mot staten. (Se NJA 2023 s. 291 p 22.)

En fastighetsägare har enligt 31 kap. 4 § miljöbalken rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a-29 b §§. Regeringsbeslutet gäller skydd för ett sådant område och kan därför grunda rätt till ersättning.

Mark- och miljööverdomstolen gjorde 2018 bedömningen att förutsättningar för att ge ett Natura 2000-tillstånd saknades och att den då tillståndssökta verksamheten därför inte var tillåtlig varför domstolen avlog SMA:s ansökan om tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken. Högsta domstolen gav inte prövningstillstånd. Härigenom uppkom en möjlighet till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken.

Mark- och miljööverdomstolens bedömningar

Regeringsformens bestämmelse om ersättning vid betydande skada är inte tillämplig
SMA har åberopat bestämmelsen i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen som stadgar 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 av denna del av fastigheten. Även om det går att läsa bestämmelsen så att rätt till ersättning vid betydande skada skulle gälla också vid inskränkningar av enskilds markanvändning, så framgår det av de av mark- och miljödomstolen redovisade förarbetena att detta rekvisit är avsett att tillämpas när det allmänna inskränker enskilds användning av byggnad, t.ex. vid åtgärder enligt plan- och bygglagen, medan rätt till ersättning vid inskränkningar i markanvändningen förutsätter att en pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Bestämmelserna om ersättning riktar sig, som redovisats ovan, i första hand till lagstiftaren och i 31 kap. miljöbalken finns också bestämmelser om ersättning när mark tas i anspråk för områdesskydd.

Mark- och miljööverdomstolen ansluter sig därmed till mark- och miljödomstolens bedömning att SMA inte kan grunda en rätt till ersättning i detta mål på den omständigheten att rådighetsinskränkningen skulle ha lett till att en betydande skada uppkommit för bolaget. En annan tolkning av grundlagsbestämmelsen skulle leda till närmast obegränsat ansvar för verksamheter som med anledning av allmänna intressen inte får tillstånd att bedrivas. Det föreligger således inte skäl att ifrågasätta den avvägning mellan allmänna och enskilda intressen som gjorts av lagstiftaren i 31 kap. miljöbalken. Avvägningen kan inte heller anses strida mot legalitetsprincipen eller vara oproportionerlig i förhållande till egendomsskyddet enligt regeringsformen eller Europakonventionen.

Fastigheten XXX togs inte i anspråk

I miljöbalkspropositionen redovisas i författningskommentaren till 31 kap. 4 § miljöbalken att mark kan tas i anspråk genom beslut enligt 7 kap. 6 och 22 §§ miljöbalken, dvs. sådana föreskrifter som meddelas i samband med inrättande av

naturreservat och vattenskyddsområde som förpliktar ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet att tåla vissa typer av intrång eller inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheten (prop. 1997/98:45 del 2 s. 321).

Mark- och miljööverdomstolen gör liksom mark- och miljödomstolen bedömningen att det nu inte har varit fråga om ett ianspråktagande av mark som kan grunda rätt till ersättning. SMA har även fortsättningsvis rådighet över fastigheten XXX och med hänsyn till Mark- och miljööverdomstolens slutsatser nedan i frågan om pågående markanvändning bedömer domstolen, liksom mark- och miljödomstolen, att det inte heller är fråga om en de facto expropriation.

Den pågående markanvändningen har inte avsevärt försvårats och förväntningarna ger inte rätt till ersättning

SMA har hävdats att pågående markanvändning inom fastigheten har avsevärt försvårats.

Som närmare redovisas i mark- och miljödomstolens dom beviljade länsstyrelsen 1998 SMA tillstånd att bryta totalt 7 miljoner ton och 0,75 miljoner ton per år kalk och fick SMA efter prövning i Mark- och miljööverdomstolen 2012 tillstånd att, för fortsatt täktverksamhet inom del av det då ansökta området, bryta totalt tre miljoner ton och två miljoner ton per år efter en ansökan som avsåg 30 miljoner ton och två miljoner ton per år.

Det förekom verksamhet med stöd av tillstånd till täktverksamhet, som fått laga kraft, fram till oktober 2015. Verksamheten upphörde enligt SMA därför att bolaget inte hade tillstånd att bryta ny sten. Regeringens beslut om Natura 2000-området omfattade inte det sedan tidigare tillståndsgivna området. Den ansökan om tillstånd som avslogs 2018 avser brytning i ett område som omfattas av länsstyrelsens förbindelse 1998 och ligger inom det utvidgade Natura 2000-området.

Som framgår av mark- och miljödomstolens skäl är det under dessa förutsättningar i princip inte fråga om intrång i en pågående verksamhet när tillstånd för en planerad

verksamhet, på ett annat område än det där verksamheten sedan tidigare bedrivs, nekas.

SMA har dock också hävdat att bolaget haft berättigade och legitima förväntningar på fortsatta täkttillstånd på fastigheten och att SMA:s fastighet inte skulle ingå i ett Natura 2000-område. SMA har hänvisat till överenskommelsen med länsstyrelsen, att täktområdet exkluderades från det utökade naturskyddsområdet, de positiva utfallen i mark- och miljödomstolarna och SGU:s utpekande av fastigheten som ett riksintresse avseende värdefulla mineraler. SMA har framhållit att bolaget innan regeringens beslut 2015, under åren 2008–2014 hade framgång i samtliga mål rörande tillstånd att bedriva den aktuella täktverksamheten – även med beaktande av de befintliga Natura 2000-områdena Bästeträsk och Gildarshagen.

Dessa omständigheter har åberopats av SMA som en självständig grund för ersättning men kan också uppfattas som omständigheter till stöd för att den sökta täktverksamheten var en del av – eller given fortsättning på – en redan pågående verksamhet.

I Europadomstolens praxis har ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av en verksamhet ansetts omfattas av egendomsskyddet i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Plötsliga och oförutsedda ändringar i rätten att utnyttja egendom kan utgöra ett brott mot den enskildes legitima förväntningar och därmed egendomsskyddet. (Se Hans Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, JUNO 2024, s. 696 och 725 f. och jfr Europadomstolens domar i målen *Stretch v. the United Kingdom*, no 44277/98, 24 juni 2003 och *Fredin v. Sweden*, no 12033/86, 18 februari 1991, samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 22 november 2022 i mål F 4573-21 som gällde tvångsinlösen av en bostadsfastighet på grund av genomförandet av en detaljplan för ett större köpcentrum. Mark- och miljööverdomstolen ansåg att ägarna till bostadsfastigheten, genom kommunens agerande, getts befogad anledning att anta att fastigheten skulle kunna nyttjas för boende så länge de ägde den trots att detta stred mot detaljplanen.)

Vid bedömningen av om SMA har getts berättigade förväntningar att fortsätta verksamheten utanför det redan tillståndsgivna området måste som en utgångspunkt

beaktas att SMA:s verksamhet på fastigheten varit villkorad av ett tillstånd som var begränsat i fråga om tid och omfattning och att lagstiftarens tydliga avsikt är att miljöfarlig verksamhet ska kunna omprövas utifrån de förutsättningar som gäller vid var tid. Vidare måste beaktas att det är tydligt att en verksamhetsutövare normalt inte ska kunna påräkna ersättning för intrång i verksamheten för det fall att tillstånd inte ges för en fortsatt verksamhet, utöver vad som tidigare tillåtit. En verksamhetsutövare måste således typiskt sett räkna med risken att en verksamhet nekas tillstånd för att utöka ett verksamhetsområde utan någon rätt till ersättning.

Staten har i denna del invänt bl.a. att SMA allt sedan bolaget började planera för en fortsatt och utökad kalkstensbrytning i Stucks kalkbrott har varit medvetet om områdets höga naturvärden och statens intresse av att ge dessa värden ett starkare formellt skydd.

Täktområdet ingår även i ett område som Naturvårdsverket har angett vara av riksintresse för naturvärden. Mark- och miljööverdomstolen ansåg vid prövningen 2012 att det var uppenbart att en utvidgad täktverksamhet skulle på det sätt som avses i 3 kap. 6 § miljöbalken påtagligt skada natur- och kulturmiljön men fann vid en avvägning av de två riksintressena enligt 10 § att verksamheten var tillåtlig enligt de allmänna lokaliserings- och hushållningsbestämmelserna i miljöbalken.

När länsstyrelsen preliminärt bedömde att den 1998 ansökta verksamheten inte kunde tillåtas, erbjöd SMA kompensation i form av en marköverlåtelse för det naturvårdsintrång som verksamheten skulle innebära. Länsstyrelsen förband sig att inte göra anspråk på ytterligare kompensation för naturvårdsintrång vid framtida tillståndsansökningar inom visst område (370 ha) på och utanför fastigheten enligt följande.

”Med anledning av att kompensation lämnas i sådan omfattning att intrånget i naturvårdsintresset uppvägs förbinder sig Länsstyrelsen att inte göra ytterligare anspråk på kompensation för naturvårdsintrång vid framtida ansökningar om täkttillstånd från Er inom det intresseområde som redovisas på karta, bilaga 1.”

Överenskommelsen med Länsstyrelsen i Gotlands län, utpekandet av täktområdet som riksintresse för mineralutvinning 2005 och regeringens beslut vid samma tid att inte föreslå närliggande Ojnare myr som ett nytt Natura 2000-område samt domstolsprövningen 2012 kan antas ha gett SMA skäl att anta att det fanns goda förutsättningar att kunna bedriva verksamhet även utanför det tillståndsgivna täktområdet i framtiden.

Det kan emellertid samtidigt konstateras att Naturvårdsverket under samma period föreslog Ojnare myr som Natura 2000-område och arbetade med att bilda en nationalpark i området, vilket i och för sig inte ledde till några formella beslut att utvidga andelen skyddade områden. Det framgår även av Naturvårdsverkets överklagande 2014 att det fanns kritik mot SMA:s tillståndsansökan pga. befarad påverkan på närliggande Natura 2000-områden redan innan regeringen beslutade att utvidga Natura 2000-området Bästeträsk.

Domstolen kan också konstatera att de redovisade omständigheterna inte påverkar de formella möjligheterna att ge ett område ett Natura 2000-skydd. Det har också betydelse att utpekanden av Natura 2000-områden görs inom ramen för art- och habitatdirektivet och att regeringens beslut har varit föremål för rättsprövning varvid Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att beslutet skulle stå fast samt att Europeiska kommissionen uppdaterade listan över Natura 2000-områden i enlighet med regeringens förslag.

Enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning kan det sammanfattningsvis inte anses att statens agerande gett SMA sådana berättigade förväntningar på att få utvidga täktverksamheten enligt ansökan som innebär att ersättningsskyldighet därigenom skulle ha uppstått eller att den sökta verksamheten skulle anses vara en del av en pågående verksamhet och därigenom grunda rätt till ersättning.

SMA har inte rätt till ersättning med stöd av allmänna principer

Högsta domstolen redovisar i rättsfallet NJA 2023 s. 291 att staten även utan stöd i lag, under speciella omständigheter, kan 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 (dvs. 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen). Det förutsätter dock – liksom vid sådana inskränkningar som omfattas av bestämmelsens andra stycke – att inskränkningen har avsevärt försvårat pågående markanvändning (se p. 30).

Mark- och miljööverdomstolen har i detta mål gjort bedömningen att den nu aktuella inskränkningen inte har försvårat pågående markanvändning. Någon rätt till ersättning med stöd av allmänna principer, såsom de uttryckts i Högsta domstolens dom, kan således redan på grund därav inte utgå.

Proportionalitet

SMA har också gjort gällande att principen om proportionalitet som den har utvecklats i praxis medför att bolaget har rätt till ersättning för sin skada.

Mark- och miljööverdomstolen har konstaterat att frågan om SMA har rätt till ersättning är reglerad i 31 kap. 4 § miljöbalken och gjort bedömningen att regeringsformens bestämmelse om ersättning vid betydande skada inte är tillämplig i målet. En förutsättning för ersättning vid rådighetsinskränkningar i enskilds markanvändning är således att den pågående markanvändningen försvåras. Lagstiftningen är vidare tydlig i fråga om att verksamheter som är tillståndspliktiga i princip inte ska anses som pågående om tillstånd saknas eller inte längre gäller. Mark- och miljööverdomstolen har i detta mål kommit fram till att den pågående markanvändningen inte avsevärt försvårats. Även om SMA har haft skäl att anta att ett nytt tillstånd skulle kunna ha getts, om Natura 2000-området inte inrättats, har domstolen sammantaget kommit fram till att staten inte gett SMA sådana berättigade förväntningar att ersättning av den anledningen bör utgå.

Att tillstånd ges med en begränsad giltighetstid för ett visst område, men med rättskraft, innebär i sig att lagstiftaren har gjort en proportionalitetsavvägning mellan enskilt och allmänt intresse. Detsamma gäller kravet på att den pågående markanvändningen avsevärt ska försvåras för att ersättning ska utgå. Domstolen anser att det inte framkommit några omständigheter som ger skäl att frånga mark- och miljödomstolens slutsats i fråga om proportionalitet.

Sammanfattning i fråga om ersättningsanspråk

Sammanfattningsvis anser alltså Mark- och miljööverdomstolen att SMA inte har grund för sin talan om ersättning. Mark- och miljödomstolens domslut i saken ska således fastställas.

Rättegångskostnader i mark- och miljödomstolen

Mark- och miljööverdomstolen gör liksom mark- och miljödomstolen bedömningen att vardera parten ska svara för sin rättegångskostnad där. Domslutet ska således fastställas även i denna del.

Rättegångskostnader i Mark- och miljööverdomstolen

Statens anspråk på ersättning för rättegångskostnader uppgår till 511 475 kr och SMA:s uppgår till 832 000 kr, exklusive mervärdesskatt.

Mark- och miljööverdomstolen anser att det som staten förlorat i målet får anses vara av ringa betydelse, varför staten bör få full ersättning för sina kostnader i den mån de varit skäligen påkallade (jfr 18 kap. 4 och 8 §§ rättegångsbalken). Domstolen gör vidare bedömningen att den av staten begärda ersättningen är skälig.

Sekretess

Mark- och miljödomstolens sekretessförordnande bör bestå. Domslutet ska således fastställas även i denna del.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B

Överklagande senast 2024-07-17

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs, Mikael Hagelroth, Lars Olsson, referent, och Åsa Hanna. Föredragande har varit Harry Hodzic.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2022-04-20
meddelad i
Nacka

Mål nr M 2016-20

PARTER

Kärande

SMA Mineral AB, 556206-3874

Ombud: EN

Svarande

Staten genom Kammarkollegiet

Ombud: Agnes Advokatbyrå AB

SAKEN

Ansökan om stämning rörande ersättning på grund av ingripande från det allmänna _____

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen ogillar käromålet.
 2. Vardera parten ska svara för sina rättegångskostnader.
 3. Sekretessbestämmelsen i 36 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska fortsätta vara tillämplig på uppgifter som har lagts fram vid förhandling inom stängda dörrar och som kan röja uppgifter om SMA Mineral AB:s affärsförhållanden.
- _____

BAKGRUND

SMA Mineral AB (SMA) är ägare till fastigheten **XXX** i Region Gotland. I oktober 1997 ansökte SMA om tillstånd till täktverksamhet för kalkstensbrytning på fastigheten hos Länsstyrelsen i Gotlands län (länsstyrelsen). Då länsstyrelsen preliminärt bedömde att den ansökta verksamheten inte kunde tillåtas, erbjöd SMA kompensation i form av en marköverlåtelse för det naturvårdsintrång som verksamheten skulle innebära. Länsstyrelsen, som bedömde att kompensationen uppvägde intrånget, beviljade den 29 september 1998 tillstånd i enlighet med ansökan. Tillståndet omfattande en kalkstenvolym om totalt sju miljoner ton och 0,75 miljoner ton per år. Länsstyrelsen förband sig i beslutet att inte göra anspråk på ytterligare kompensation för naturvårdsintrång vid framtida tillståndsansökningar inom visst område (370 ha) på och utanför fastigheten.

SMA ansökte år 2008 om tillstånd till fortsatt och utökad kalkstensbrytning på fastigheten omfattande ett uttag om totalt 30 miljoner ton med ett årligt maximalt uttag om två miljoner ton. Mark- och miljödomstolen biföll bolagets ansökan i deldom den 25 maj 2011.

Domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen som ändrade mark- och miljödomstolens dom på så sätt att tillstånd endast gavs för fortsatt täktverksamhet inom del av området (med en total mängd om tre miljoner ton och årlig volym om två miljoner ton) medan resterande del av bolagets ansökan återförvisades till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning (Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 maj 2012 i mål nr M 5077-11).

Mark- och miljödomstolen biföll SMA:s ansökan i den återförvisade delen och fastställde slutliga villkor (Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 2 juni 2014 i mål nr M 463-08). Domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen av bl.a. Naturvårdsverket och länsstyrelsen.

Naturvårdsverket begärde den 27 mars 2015 att regeringen skulle utvidga Natura 2000-området Bästeträsk. Naturvårdsverkets förslag till utvidgning innebar att

gränserna för området skulle gå invid SMA:s befintliga täktverksamhet och omfatta det område som ingick i ansökan om utökat tillstånd. Med anledning av denna begäran vilandeförklarade Mark- och miljööverdomstolen målet avseende SMA:s tillstånd. Sedan regeringen den 31 augusti 2015 beslutat att utvidga Natura 2000-området Bästeträsk (nedan Natura 2000-området) i enlighet med Naturvårdsverkets begäran återupptog Mark- och miljööverdomstolen handläggningen av målet.

SMA ansökte i november 2015 om rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen av regeringens beslut att utvidga Natura 2000-området. Mark- och miljööverdomstolen beslutade med anledning därav att på nytt vilandeförklara sitt mål. På SMA:s begäran tog Mark- och miljööverdomstolen dock upp målet avseende ett begränsat område och meddelade den 1 september 2016 en deldom enligt vilken SMA:s ansökan om tillstånd att bedriva täktverksamhet inom detta delområde avslogs. Högsta domstolen beslutade den 15 december 2017 att inte meddela prövningstillstånd avseende deldomen.

Högsta förvaltningsdomstolen förklarade i dom den 29 juni 2017 att regeringens beslut att utvidga Natura 2000-området skulle stå fast (se HFD 2017:53). Europeiska kommissionen beslutade den 12 december 2017 att uppdatera listan över Natura 2000-områden. Mark- och miljööverdomstolen återupptog därefter handläggningen av målet i kvarstående delar.

I den fortsatta handläggningen i Mark- och miljööverdomstolen begärde SMA att ett s.k. Natura 2000-tillstånd (7 kap. 28 a § miljöbalken) skulle ges i förhållande till Natura 2000-området. Mark- och miljööverdomstolen fann att Natura 2000-tillstånd inte kunde beviljas, och att verksamheten därmed inte var tillåtlig. Med den bedömningen kunde tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken inte ges (Mark- och miljööverdomstolens dom den 11 september 2018 i mål nr M 5375-14). Högsta domstolen beslutade den 1 april 2019 att inte meddela prövningstillstånd avseende Mark- och miljööverdomstolens dom.

SMA ansökte den 24 mars 2020 om stämning mot staten i detta mål.

YRKANDEN OCH INSTÄLLNING

SMA har yrkat att mark- och miljödomstolen ska förplikta staten att till SMA betala 3 659 133 000 kr jämte ränta enligt 4 och 6 §§ räntelagen (1975:635) från dagen för delgivning av stämningsansökan till dess betalning sker.

Staten har bestritt käromålet i dess helhet och inte kunnat vitsorda något kapitalbelopp såsom i och för sig skäligt. Staten har dock vitsordat att ränta enligt 6 § räntelagen ska utgå på eventuellt utdömt belopp om betalning inte sker inom en månad från lagakraftvunnen dom till dess att betalning sker, 6 kap. 7 och 16 §§ expropriationslagen (1972:719).

SMA har gjort gällande att statens preskriptionsinvändning har framställts för sent och yrkat att den ska avvisas.

Staten har bestritt SMA:s avvisningsyrkande.

Båda parter har yrkat ersättning för rättegångskostnader.

GRUNDER

SMA

SMA har rätt till full ersättning för den skada som, i första hand, regeringens beslut den 31 augusti 2015 om Natura 2000-området ensamt har orsakat SMA och, i andra hand, regeringens beslut tillsammans med Mark- och miljööverdomstolens dom den 11 september 2018, och Högsta domstolens beslut den 1 april 2019 att inte meddela prövningstillstånd avseende Mark- och miljödomstolens dom, innebärande ett totalt avslag för SMA:s ansökan om tillstånd till fortsatt täktverksamhet på fastigheten XXX.

De rättsliga grunderna för SMA:s talan är 31 kap. 4 § miljöbalken i beaktande av 2 kap. 15 § första och andra stycket regeringsformen och artikel 1 första tilläggsprotokollet Europakonventionen och EU-stadgan. De grundläggande principerna

om proportionalitet och berättigade förväntningar som har utvecklats i såväl Europadomstolens som EU-domstolens rättspraxis medför också en rätt för SMA att erhålla full ersättning för sin skada.

Skadan består i att SMA:s fastighet genom regeringsbeslutet har tagits i anspråk eller att SMA:s förutsättningar för pågående markanvändning (täktverksamhet) fullständigt har förfelats och sökt tillstånd till fortsatt täktverksamhet till följd av beslutet nekades. SMA har under alla förhållanden drabbats av en betydande skada till följd av beslutet.

Ett regeringsbeslut kan inte vinna laga kraft. SMA:s anspråk på ersättning till följd av beslutet har därmed inte preskriberats. Staten har under alla förhållanden på grund av sin passivitet i detta avseende, förlorat sin rätt att göra en preskriptionsinvändning.

Det föreligger adekvat kausalitet mellan Mark- och miljööverdomstolens dom den 11 september 2018 och den skada som SMA har orsakats. Mark- och miljööverdomstolens avslagsdom var en direkt följd av regeringsbeslutet den 31 augusti 2015 om att utvidga Natura 2000-område.

Ersättningen för ianspråktagandet eller rådighetsinskränkningen ska motsvara den förlust som SMA har drabbats av i form av historiska kostnader och förluster, samt framtida förluster från drift, förlorade kunder och dyrare stenråvara med utgångspunkten att SMA skulle ha bedrivit täktverksamhet motsvarande brytning av 270 ton kalksten över 135 år.

Staten

Talan om ersättning som självständigt grundas på regeringens beslut från år 2015 kan inte göras gällande eftersom den är preskriberad då talan inte väcktes inom ett år från det att regeringens beslut vann laga kraft (31 kap. 13 § miljöbalken).

Regeringens beslut vann laga kraft den 29 juni 2017 då Högsta förvaltningsdomstolen förklarade att regeringens beslut att utvidga Natura 2000-området skulle

stå fast. Bolagets yrkande om ersättning grundat på regeringsbeslutet ensamt ska således ogillas.

Bolagets avvisningsyrkande avseende preskriptionsinvändningen ska ogillas eftersom det inte har varit möjligt för staten att framställa någon preskriptionsinvändning innan SMA tydligt angett vilket beslut som ersättningsanspråket ytterst grundar sig på. Detta skedde först i inlagan den 5 juli 2021 i detta mål.

Därtill föreligger det ingen rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken eftersom den påstådda skadan inte är en följd av att mark har tagits i anspråk eller att pågående markanvändning avsevärt har försvårats.

Att SMA inte fått det tillstånd till kalkbrytning som bolaget ansökt om innebär inte att fastigheten tagits i anspråk på ett expropriationsliknande sätt. SMA har inte heller härigenom berövats äganderätten till sin fastighet.

Täktverksamheten som SMA avsåg att bedriva kräver tillstånd, vilket SMA inte hade vid regeringens beslut 2015 eller vid Mark- och miljööverdomstolens avslagsbeslut 2018. Den befintliga täkten ligger utanför Natura 2000-området. Utökad och fortsatt täktverksamhet vid Stucks kalkbrott utgjorde således inte en tillåten pågående markanvändning vid värdetidpunkten.

Att SMA skulle ha lidit ”betydande skada” utgör inte någon självständig grund för ersättning.

SMA har inte haft legitima, berättigade förväntningar att få ett tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet inom fastigheten. Det är förenligt med proportionalitetsprincipen att ersättning inte utgår.

Det saknas kausalitet mellan den påstådda skadan och regeringens beslut att föreslå nya Natura 2000-områden.

Det föreligger ingen rätt till ersättning grundad direkt på 2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 första tilläggsprotokollet Europakonventionen, eftersom rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar som sker av miljöskydds-, hälsoskydds- och säkerhetsskäl uttömmande regleras enligt 31 kap. 4 § miljöbalken. Därtill förutsätter även 2 kap. 15 § regeringsformen att någon tvingats avstå sin egendom eller att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

SMA har inte visat att det har uppkommit en skada av den storlek som SMA påstår. Anspråket på ersättning för kostnader för tillståndprocessen ska ogillas på den grunden att sådana kostnader inte utgör en ersättningsgill skada enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen.

UTVECKLING AV TALAN

SMA

Kalkstenen och dess olika produkter är av oundgängligt värde för landets industrier, kommuner och regioner. Utan SMA:s täktverksamhet på fastigheten tvingas SMA att till betydande merkostnader importera kalksten från andra länder på mycket stora avstånd från Sverige.

SMA förvärvade den aktuella fastigheten för att bedriva täktverksamhet. Den 29 september 1998 träffade SMA och länsstyrelsen ett avtal enligt vilket SMA för en symbolisk summa överlät 1 230 hektar av fastigheten som naturvårdskompensation till staten, för att som motprestation ges rätten att bryta kalksten på fastigheten. Samma år meddelade länsstyrelsen tillstånd till täktverksamhet enligt SMA:s ansökan. År 2001 bildade länsstyrelsen naturreservatet Bästeträsk, varav en betydande del bestod av den mark som SMA lämnat som kompensation. Merparten av reservatet kom sedermera att bilda Natura 2000-området Bästeträsk.

År 2005 utsåg Statens geologiska undersökningar, SGU, det aktuella täktområdet till ett riksintresse avseende värdefulla mineraler. Samma år började länsstyrelsen verka för att det närliggande området Ojnare myr skulle utpekas som Natura 2000-

område. SMA:s fastighet ingick inte i det föreslagna området. Vid denna tidpunkt ansåg länsstyrelsen att lokaliseringen av SMA:s täktverksamhet var lämplig ur en miljöstyrningssynpunkt. Regeringen beslutade att Ojnare myr inte skulle ingå i regeringens förslag till nya Natura 2000-områden. År 2008 lämnade Naturvårdsverket ett förslag om att bilda nationalparken Bästeträsk där SMA:s fastighet skulle ingå. Det framgick av förslaget att Naturvårdsverket var väl medvetet om överenskommelsen mellan SMA och länsstyrelsen. Naturvårdsverkets förslag godkändes dock aldrig. Under perioden mellan 2008 och 2014 vann SMA framgång i samtliga mål rörande tillstånd att bedriva den aktuella täktverksamheten – även med beaktande av de befintliga Natura 2000-områdena Bästeträsk och Gildarshagen. Mot bakgrund av bl.a. överenskommelsen med länsstyrelsen, att täktområdet exkluderades från det utökade naturskyddsområdet, de positiva utfallen i mark- och miljödomstolarna och SGU:s utpekande av fastigheten som ett riksintresse, har SMA haft legitima och berättigade förväntningar på fortsatta täkttillstånd på fastigheten och att SMA:s fastighet inte skulle ingå i ett Natura 2000-område.

År 2012 pågick en debatt mellan dåvarande och blivande miljöministern, där den blivande miljöministern motsatte sig SMA:s täktverksamhet och förespråkade ett ingripande från regeringen för att stoppa verksamheten. Den 3 oktober 2014 bildade Socialdemokraterna och Miljöpartiet en ny regering. Sex veckor senare utfärdade Naturvårdsverket en ny vägledning till riktlinjerna för utpekande av Natura 2000-områden, där bl.a. begreppet ”toppobjekt” introducerades, vilket inte förekommer i art- och habitatdirektivet. Därefter utförde länsstyrelsen en inventering enligt Naturvårdsverkets nya riktlinjer. Inventeringen skedde under extremt ogynnsamma omständigheter med hänsyn till att den genomfördes under ett begränsat antal vinterveckor. Inventeringen inriktades på att ge stöd för ett utpekande av bl.a. Bästeträsk som ett led i planen att på sikt göra området till en nationalpark.

Den 18 mars 2015 hölls ett seminarium i riksdagen om Ojnarekogens framtid. Under seminariet diskuterades bl.a. SMA:s processförutsättningar i Mark- och miljööverdomstolen, möjligheten att påverka den förmodade utgången av

tillståndsprövningen samt vikten av att regeringen skulle handla skyndsamt och inte avvakta Mark- och miljööverdomstolens dom. Det framkom också att det skulle bli en avsevärd skillnad ur ett ekonomiskt perspektiv mellan att avvakta utgången av domstolsprocesserna eller agera direkt.

Mark- och miljööverdomstolen höll den 23 till 26 mars 2015 huvudförhandling i målet rörande SMA:s tillståndsprövning, och beslutade då att meddela dom den 29 maj 2015. Det vidtogs emellertid en rad åtgärder med exceptionell skyndsamhet för att ingripa i prövningen. Den 17 mars 2015 föreslog länsstyrelsen att två områden, omfattande SMA:s fastighet, skulle pekas ut som Natura 2000-områden. Till stöd för förslaget angav länsstyrelsen att hela Bästeträsk utgjorde ett toppobjekt enligt Naturvårdsverkets riktlinjer. Den 27 mars 2015 tillstyrkte Naturvårdsverket förslaget och begärde att regeringen skulle peka ut områdena som nya Natura 2000-områden. Gotland särbehandlades och särrapporterades till regeringen innan utfallet för övriga län redovisades. Den 4 maj 2015 beslutade Mark- och miljööverdomstolen att vilandeförklara SMA:s tillståndsprövning till den 31 augusti 2015.

Den 24 augusti 2015 beslutade regeringen att länsstyrelsen skyndsamt skulle redovisa om det fanns andra områden av tillräcklig kvalitet och omfattning på Gotland, förutom de föreslagna områdena vid Bästeträsk, för att Sverige skulle kunna uppfylla sina förpliktelser enligt art- och habitatdirektiv, främst avseende karsthällmarker och basiska berghällar. Uppdraget skulle redovisas fyra dagar senare, den 28 augusti 2015 till regeringen. Detta trots att ett sådant uppdrag normalt sett tar två år eftersom det ska omfatta minst två växtsäsonger. Den korta tidsfristen motiverades uteslutande av att regeringen skulle hinna fatta beslut om utpekande av Natura 2000-område innan Mark- och miljööverdomstolens vilandeförklaring löpte ut. Länsstyrelsen återkom den 28 augusti 2015 och angav att det inte fanns något område av tillräcklig kvalitet och omfattning som kunde ersätta Bästeträsk för att uppfylla Sveriges förpliktelser enligt art- och habitatdirektivet. Den 31 augusti 2015 fattade regeringen beslut, vid ett extrainsatt regeringssammanträde, om att utvidga Natura 2000-området Bästeträsk.

Den synnerliga brådska som präglade förberedelsearbetet inför regeringens beslut visar att staten genom att ingripa i den pågående processen försökte begränsa sin ersättningsskyldighet. Det bör enligt SMA:s mening inte vara möjligt att vidta sådana åtgärder för att begränsa egendomsskyddet och SMA:s rätt till ersättning för förlorad egendom.

Regeringens beslut att peka ut Natura 2000-området har varit oriktigt och till stor del berott på ett otillåtet ministerstyre från Sveriges dåvarande miljöminister. Detta framgår av dåvarande miljöministerns, länsstyrelsens och Naturvårdsverkets argumentation och handlande. Syftet med utvidgningen av Natura 2000-området var att påverka SMA:s tillståndsprövning. Miljöministerns agerande ska därmed vägas in i bedömningen av om SMA ska ha rätt till ersättning. Genom utvidgningen har förutsättningarna för prövningen ändrats på så sätt att SMA:s pågående och utökade verksamhet förhindrades. Detta är påtagligt när man beaktar Naturvårdsverkets och länsstyrelsens särskilt skyndsamma agerande. Därtill har skönsmässiga bedömningar och egenkonstruerade benämningar av naturtyper använts som skäl i utpekandeprocessen.

Regeringens beslut om Natura 2000-området har meddelats utan förgående proportionalitetsbedömning. Hur det tillkom är därför av betydelse vid prövningen av bolagets rätt till ersättning. Regeringen har på ett vårdslöst sätt berövat SMA möjlighet att bedriva sin näringsverksamhet, vilket innebär ett intrång i egendomsskyddet. Regeringens beslut utgjorde även ett ingrepp i en pågående rättsprocess och prövning i Mark- och miljööverdomstolen i strid med dessa bestämmelser. Både domstolar och förvaltningsmyndigheter (t.ex. Naturvårdsverket och länsstyrelsen) ska handla självständigt i varje enskilt ärende.

Det har inte förelegat någon skyldighet enligt art- och habitatdirektivet att skydda sådana naturvärden som beslutet avsåg. De kompletteringar av Natura 2000-nätverket på Gotland som efterfrågades av Europeiska kommissionen avsåg baltiska tumlare, havsgrottor och en art av fladdermusen, barbastell. De två förstnämnda finns av naturliga skäl inte på fastigheten. Fladdermusarten barbastell hade inte

heller påträffats av SMA på fastigheten, trots omfattande allmänt inriktade inventeringsinsatser och bedömningar under pågående miljöprövning. Staten har således av rent internpolitiska skäl och utan någon som helst skyldighet gått utöver vad som krävs av unionsrätten och därmed offrat SMA:s egendom. Staten hade kunnat uppfylla EU:s kompletteringsbegäran utan att i något avseende påverka SMA:s täktverksamhet på fastigheten. Staten har inte heller i tillräcklig utsträckning utrett om det förelegat andra områden med likartade, skyddsvärda naturtyper för att säkerställa att kalkbrytningen på fastigheten kunde fortgå. Sådana alternativa områden finns på Gotland, till exempel i närheten av Ljugarn och Ardre. Genom att peka ut Natura 2000-området har regeringen kringgått bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken om naturreservat och naturparker.

Enligt EU-domstolens praxis får det vid utpekandet av Natura 2000-områden inte tas hänsyn till annat än rent vetenskapliga grunder eller kriterier. Således ska det i samband med utpekandet inte ske någon proportionalitetsbedömning eller hänsynstagande till enskilda eller andra allmänna intressen. Därmed ska en proportionalitetsbedömning i stället ske i förevarande mål.

Prövningen i Mark- och miljööverdomstolen hade med hög grad av sannolikhet lett till ett tillstånd för utökad brytning på fastigheten om domstolen enligt plan meddelat dom i slutet av maj 2015 i stället för att vilandeförklara målet i flera månader i avvaktan på regeringens beslut. Det får betraktas som högst ovanligt att en domstol avvaktar med att meddela dom på sådana grunder. För det fall Mark- och miljööverdomstolen hade för avsikt att avslå ansökan efter huvudförhandlingen i mars 2015 hade vilandeförklaring av målet inte varit nödvändig. Vid domstolens prövning av förevarande mål måste domstolen beakta frågans hantering i dess helhet, inklusive bristerna i Mark- och miljööverdomstolens handläggning.

Ändamålet med regeringens beslut måste anses ha varit att förhindra SMA:s pågående täktverksamhet långt mer än att skydda miljön och människors hälsa, vilket inte är förenligt med den proportionalitetsprövning i regeringsformen, Europakonventionen och EU-stadgan. Utifrån en helhetsbedömning av

omständigheterna i förevarande mål är staten skyldig att ersätta SMA för den skada bolaget har lidit.

Mark- och miljödomstolen biföll i en deldom år 2011 och i dom den juni 2014 hela SMA:s ansökan om kalkbrytning på fastigheten. Innebörden av Mark- och miljööverdomstolens domskäl i det överklagade målet måste anses vara att domstolen hade lämnat tillstånd till verksamheten om inte Natura 2000-området hade utvidgats enligt regeringens beslut. Mark- och miljööverdomstolens dom grundas i sin helhet på regeringens beslut om det utökade Natura 2000-området, vilket framgår av domskälen. Det föreligger därmed adekvat kausalitet mellan regeringens beslut, i förening med efterföljande dom av Mark- och miljööverdomstolen och beslutet av Högsta domstolen, och den skada som orsakats SMA.

Av betydelse är också det förhållandet att fastigheten omfattar cirka 500 hektar, medan den berörda täktverksamheten vid tillståndsprövningen endast avsåg 49 hektar. Det utvidgade Natura 2000-området omfattade drygt 6 000 hektar. Arealen för den planerade utvidgningen av brytningen i tillståndsprövningen avsåg alltså mindre än en procent av det genom regeringens beslut skyddade området.

Skadan

SMA har vidtagit väsentliga åtgärder i skadebegränsande syfte, bl.a. genom införskaffandet av ny mark för en framtida täktverksamhet. Genom förvärvet har SMA tagit över två bolags befintliga täkttillstånd. Tillståndet omfattar ett uttag av totalt 95 000 ton kalk per år.

Avseende SMA:s kostnader för tillståndsprocessen har dessa kostnader ökat som en direkt följd av regeringens beslut. Vissa kostnader före regeringens formella beslut uppstod som en följd av att regeringen redan i april 2015 annonserade sina ambitioner rörande Natura 2000-området. De kostnader som uppstått före regeringens beslut på grund av tillståndsprocessen onödiggjordes emellertid fullständigt genom beslutet.

Staten

Art- och habitatdirektivets övergripande syfte är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium (artikel 2.1). Ett sammanhängande europeiskt nätverk av s.k. särskilda bevarandeområden ska inrättas under beteckningen Natura 2000 (artikel 3.1). Natura 2000-nätverket ska bestå av områden med livsmiljöer som anges i bilaga 1 till direktivet och habitat för de arter som anges i bilaga 2 till direktivet. Natura 2000-nätverket ska göra det möjligt att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos berörda livsmiljötyper och arter i deras naturliga utbredningsområde (artikel 3.1).

Medlemsstaterna ska bidra till bildandet av Natura 2000-nätverket i en utsträckning som står i proportion till omfattningen på dess territorium av de livsmiljötyper och arter som anges i artikel 3.1 (artikel 3.2). Medlemsstaterna ska bidra genom att utse särskilda bevarandeområden (artikel 4.1). Medlemsstaterna ska välja ut de områden som utifrån en vetenskaplig bedömning bäst bidrar till att bevara de livsmiljötyper och arter som skyddas genom Natura 2000-nätverket.

Enligt Europeiska miljöbyrån EEA:s vägledning för utvärderingen ska nätverket innehålla ett tillräckligt stort och representativt urval av varje livsmiljötyp och art för att bevara en gynnsam bevarandestatus för arten eller livsmiljötypen. Endast vetenskapliga kriterier får användas vid utpekandet. Processen att utse Natura 2000-områden sker fortlöpande. Gränserna justeras ständigt på grund av ny kunskap om bevarandestatus inom områdena. Kommissionen uppdaterar varje år unionslistan med utgångspunkt i uppdateringar som medlemsstaterna föreslår. Skyldigheten att uppdatera nätverket är inte begränsat till de brister kommissionen uppmärksammar utan gäller även nationellt identifierade brister.

En bristlivsmiljötyp är en livsmiljötyp där en andel av den totala nationella förekomsten som finns inom Natura 2000-nätverken inom boreal region understiger 20 procent. På Gotlands finns fyra bristlivsmiljötyper: Karsthällmarker (4 procent),

basiska berghällar (9 procent), rikkärr (7 procent) och trädklädd betesmark (18 procent). Basiska berghällar och karsthällmarker är prioriterade livsmiljötyper.

Natura 2000-området har den största arealen av samtliga områden som omfattas av regeringens beslut. Området hyser den största förekomsten av samtliga fyra bristlivsmiljötyperna basiska berghällar, karsthällmarker, rikkärr och trädbeklädda betesmarker. Avgränsningen av utvidgningen är utformad med hänsyn till samtliga inom området förekommande livsmiljötyper som Sverige är skyldigt att skydda enligt art- och habitatdirektivet. Det finns inte något annat område på Gotland som kan ersätta utvidgningen av Bästeträsk med avseende på de prioriterade livsmiljötyperna.

Utvidgningen av Natura 2000-området Bästeträsk gjordes som ett led i och var nödvändigt för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt art- och habitatdirektivet. Endast vetenskapliga kriterier har lagts till grund för utpekandet.

Den argumentation som bolaget för fram angående regeringens beslut är densamma som tidigare förts fram av bolaget under processen vid Högsta förvaltningsdomstolen, då denna fråga var föremål för prövning. Regeringen har i yttrandet till Högsta förvaltningsdomstolen utförligt bemött denna argumentation och redovisat motiven för regeringens beslut att föreslå att bl.a. SMA:s fastighet ska ingå i Natura 2000-området och varför utpekandet är såväl vetenskapligt grundat som nödvändigt för att Sverige ska leva upp till sina EU-rättsliga förpliktelser enligt art- och habitatdirektivet. Högsta förvaltningsdomstolen har i sin dom funnit att regeringen har agerat inom ramen för det handlingsutrymme som bestämmelserna om Natura 2000-områden ger och att beslutet tillgodoser det angelägna allmänna intresset av att bereda skydd för prioriterade livsmiljöer. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar också att regeringens beslut har fattats som ett led i Sveriges åtaganden enligt art- och habitatdirektivet. Frågan om giltigheten av regeringens beslut är därmed avgjord.

Vad enskilda politiker, tjänstemän och andra påstås ha uttalat och skrivit i olika sammanhang före och efter regeringens beslut saknar relevans för prövningen av detta mål.

Den utfästelse som länsstyrelsen gjorde i samband med SMA:s tillståndsansökan år 1997 om att inte göra anspråk på kompensation för naturvårdsintrång vid framtida ansökningar om tillstånd till täktverksamhet är inte bindande för regeringen i processen att föreslå nya eller ändrade Natura 2000-områden eller för domstolarna i sin tillståndsprövning. Utfästelsen påverkar inte heller länsstyrelsens skyldighet enligt 22 kap. 6 § miljöbalken att föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen i mål om täkttillstånd på fastigheten. Länsstyrelsen har för övrigt inte heller i tillståndsmålet gjort något anspråk på kompensation för det naturvårdsintrång som ett eventuellt tillstånd skulle ha medfört.

SMA har sedan bolaget började planera för en fortsatt och utökad kalkstensbrytning i Stucks kalkbrott varit medvetet om områdets höga naturvärden och statens intresse av att ge dessa värden ett starkare formellt skydd. SMA har också under processen varit medvetet om Naturvårdsverkets och länsstyrelsens inställning att verksamheten inte är förenlig med art- och habitatdirektivets krav och att verksamheten därmed inte kan tillåtas. När SMA år 2008 valde att söka tillstånd till fortsatt och utökad kalkstensbrytning vid Stucks kalkbrott tog bolaget en medveten affärsmässig risk att tillstånd inte skulle meddelas. Sådana affärsmässiga risker torde inte vara ovanliga, dvs. att stora investeringar görs innan alla nödvändiga tillstånd erhållits.

Det är inte visat att SMA skulle ha erhållit något tillstånd om inte Natura 2000-området Bästeträsk hade utvidgats, vilka villkor ett sådant tillstånd i så fall hade slutligt förenats med samt vad det skulle ha kostat bolaget att följa dessa villkor. Det saknas vidare uppgifter om hur SMA kommit fram till att det finns avsättning på marknaden för den kalksten som skulle kunna brytas enligt ett sådant tillstånd samt hur den externa kalkstensmarknaden kunde förväntats se ut under den tid som

brytning av kalksten skulle ha skett enligt tillståndet. SMA har inte heller redogjort för hur Nordkalks planerade täkt skulle påverka leveransmöjligheter, marknadspriser och egna marknadsandelar för bolaget.

Påstådd skada

Staten kan inte vitsorda SMA:s påstående om det skulle vara möjligt att bryta 270 miljoner ton sten inom täktfastigheten. Volymen utgår, som staten uppfattar det, från att brytning får ske till nivån +0 m.ö.h. inom hela det område inom SMA:s fastighet som täcks av aktuellt riksintresseområde för mineralutvinning. Tidigare lagakraftvunna tillstånd till kalkbrytning inom fastigheten tillåter inte djupare brytning än +18 m.ö.h. Det kan i sammanhanget noteras att Mark- och miljööverdomstolen redan när ansökan prövades 2012 uttryckte tveksamhet kring möjligheterna att genom skyddsåtgärder förhindra negativ påverkan på grundvattenförhållandena inom närliggande Natura 2000-områden – såsom de såg ut före regeringsbeslutet (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 maj 2012 i mål nr M5077-11).

Eventuell ersättning kan inte baseras på något annat än vad det uteblivna tillståndet skulle ha omfattat. Beräkningen av skadeståndet utgår ifrån fyndighetens påstådda volym, vilket förutsätter nya tillstånd i framtiden. Det är oklart hur ett eventuellt tillstånd skulle ha sett ut (omfattning, begränsningar och villkor) och kostnader för skyddsåtgärder. Det finns inte någon värdering som utvisar fastighetens värde före och efter det ersättningsgrundande beslutet. Kostnader för efterbehandling av täkten är inte beaktade.

Kostnader som uppkommit innan det föreligger ett ersättningsgrundande beslut utgör inte någon ersättningsgill skada. Kostnader för tillståndsprocessen och gjorda investeringar saknar samband med det uteblivna tillståndet – kostnaderna skulle ha varit desamma oavsett utgången i tillståndsprocessen.

DOMSKÄL

Inledande utgångspunkter

Bestämmelser om skydd för den enskildes egendom och rätten till ersättning vid ingripanden från det allmänna finns i regeringsformen och i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Utgångspunkten för en fastighetsägares rätt till ersättning när det allmänna beslutar om vissa förelägganden och förbud gällande fastigheten är 31 kap. 4 § miljöbalken. Miljöbalkens regler ska tolkas och tillämpas i linje med vad som följer av bestämmelserna om den enskildes skydd för sin egendom i regeringsformen och Europakonventionen (NJA 2015 s. 323).

Enligt 31 kap. 4 § första stycket p. 6 miljöbalken har en fastighetsägare rätt till ersättning på grund av beslut om skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a § till 29 b § miljöbalken, dvs. Natura 2000-områden. En förutsättning är att beslutet innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av fastighet avsevärt försvåras. Om ett sådant beslut innebär att det krävs tillstånd för en verksamhet betalas ersättning endast om tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor, 31 kap. 5 § miljöbalken.

Av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen följer att den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också utgå till 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 eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på den delen av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt de grunder som anges i lag. Vid ingripanden från det allmänna som har sin grund i hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl har den enskilde dock inte en grundlagsskyddad rätt till ersättning. Enligt tredje stycket gäller i stället vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning på grund av inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av sådana skäl.

Staten har i detta mål gjort gällande att regeringens beslut att utvidga Natura 2000-området Bästeträsk är ett beslut som fattats av miljöskyddsskäl, och att SMA därför inte kan göra gällande en rätt till ersättning med stöd av regeringsformen.

Mark- och miljödomstolen redovisar i det följande sin bedömning i denna fråga.

När det tredje stycket i 2 kap. 15 § regeringsformen infördes år 2011 ansågs det klargöra att de bestämmelser i miljöbalken som tidigare fanns i miljöskyddslagen (1969:387) omfattades av denna undantagsregel. Enligt miljöskyddslagen fanns det inte någon rätt till ersättning vid ingripanden från det allmänna. Det fanns däremot en rätt till ersättning enligt naturvårdslagen (1964:822), t.ex. vid inrättande av naturreservat, vilket också hade införts i miljöbalken med stöd av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen (prop. 2009/10:80, s. 170 och SOU 2021:51, del I, s. 733 ff.). Det gjordes alltså en skillnad mellan beslut som fattades av naturvårdsskäl – för vilka en grundlags-skyddad ersättningsrätt föreskrevs, och beslut som fattades av miljöskyddsskäl som inte gavs samma grundlagsskydd.

Det i detta mål aktuella beslutet att utvidga ett Natura 2000-område är enligt mark- och miljödomstolen betingat av naturvårdsskäl. Rätten till ersättning på grund av en skada som en enskild kan drabbas av till följd av ett sådant beslut har därmed stöd i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 22 december 2021 M 7888-19).

Egendomsskyddet i Europakonventionens första tilläggsprotokoll innebär 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 folkrättens allmänna rättsgrundsatser. Ett ingrepp i egendoms-skyddet måste vara proportionerligt och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskälig börda för den enskilde. Den enskildes rätt till ersättning vid sådant ingrepp kan få betydelse i bedömningen av om en åtgärd är proportionerlig eller inte (NJA 2013 s. 350 och NJA 2015 s. 323).

SMA har gjort gällande att rätten till ersättning även ska bedömas utifrån artikel 17 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter. Enligt mark- och miljödomstolen ger egendomsskyddet i artikel 17 i EU-stadgan inte ett mer omfattande skydd än egendomsskyddet i Europakonventionen. EU-stadgan ska nämligen tolkas i ljuset av Europakonventionen vad gäller de rättigheter som har motsvarigheter i EU-stadgan. Detta framgår av artikel 52(3) EU-stadgan som föreskriver att rättigheter som skyddas i både Europakonventionen och EU-stadgan ska ges samma betydelse.

Då SMA har gjort gällande en rätt till ersättning för att egendom skulle ha tagits i anspråk genom regeringens beslut, inleder domstolen med en prövning om så kan vara fallet.

Ianspråktagande av mark

Ett beslut om att inrätta ett Natura 2000-område och den rätt till ersättning som ett sådant beslut kan ge enligt 31 kap. 4 § miljöbalken, avser i första hand situationen att en fastighetsägare drabbas av rådighetsinskränkningar. Att mark tas i anspråk genom ett sådant beslut som räknas upp i 31 kap. 4 § miljöbalken omfattar t.ex. den situationen att en enskild tvingas tåla att det på dennes fastighet anläggs vägar, raststugor och parkeringsplatser, eller att allmänheten ges tillträde. Det kan också vara fråga om att det allmänna ska genomföra naturvårdsåtgärder eller undersökningar på fastigheten (7 kap. 6 och 9 §§ miljöbalken).

Bestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen föreskriver en mer generell rätt till ersättning för den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå egendom. Med detta avses att en förmögenhetsrätt, dvs. äganderätt eller annan rätt med ett ekonomiskt värde, t.ex. nyttjanderätt, servitut eller vägrätt, tvångsvis överförs eller tas i anspråk. Enligt förarbetena är nationalisering och socialisering exempel på sådana förfoganden (prop. 1993/94:117, s. 49 och prop. 2009/10:80, s. 163).

Egendomsskyddet i Europakonventionen omfattar också annat än fast egendom, exempelvis ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av näringsverksamhet (Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2015, s. 572, med hänvisning till Europadomstolens avgörande *Fredin mot Sverige*). Ett ianspråktagande av egendom måste enligt Europakonventionen, liksom enligt regeringsformen, ske i det allmännas intresse och vara proportionerligt. För att expropriering eller nationalisering av egendom ska vara proportionerligt ska ersättning till den enskilde normalt sett utgå.

Europadomstolen har i bl.a. *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* konstaterat att även en åtgärd som formellt sett inte utgör expropriation men där ägaren går miste om sina rättigheter som ägare, omfattas av egendomsskyddet (*expropriation de facto*). Det har framförallt varit fråga om att det på grund av det allmännas beslut, eller icke-beslut, under lång tid har förelegat osäkerhet om det allmänna ska ianspråkta egendom eller inte (Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2015, s. 595).

Mark- och miljödomstolen redovisar i det följande sin bedömning av om det i förevarande fall kan anses vara fråga om ianspråktagande av egendom.

Domstolen konstaterar att prövningen i målet är begränsad till huruvida regeringens beslut om att utvidga Natura 2000-området har inneburit ett intrång i äganderätten till fast egendom, dvs. SMA:s fastighet, och om ersättning ska utgå med anledning av beslutet.

SMA:s inställning i denna fråga, som mark- och miljödomstolen har uppfattat den, är att fastigheten förvärvades i syfte att bedriva täktverksamhet och därför helt har förlorat sitt värde för SMA genom Natura 2000-beslutet.

Eftersom SMA inte har tvingats avstå sin fastighet, eller mark inom fastigheten, är Natura 2000-beslutet inte att betrakta som en expropriation eller ianspråktagande av mark i den mening som avses i 31 kap. 4 § miljöbalken eller 2 kap. 15 § andra

stycket regeringsformen. Det är inte heller fråga om ett sådant expropriationsliknande beslut som enligt uttolkningen av egendomsskyddet i Europakonventionen i och för sig bör ge rätt till ersättning.

Ersättning vid rådighetsinskränkningar

Då regeringens beslut om att utvidga Natura 2000-området inte kan anses vara ett expropriationsliknande beslut eller innebära att SMA:s mark har tagits i anspråk, är nästa fråga för domstolen om SMA kan ha rätt till ersättning på grund av att beslutet inneburit en inskränkning i användningen av marken (rådighetsinskränkning).

Som har framgått ovan föreskriver miljöbalken att beslut som innebär en inskränkning i fastighetsägares rätt att använda sin mark ska ha medfört att *pågående markanvändning avsevärt försvårats* för att rätt till ersättning ska föreligga. Även regeringsformen föreskriver att pågående markanvändning avsevärt ska ha försvårats, eller att *betydande skada* har uppkommit, genom beslutet.

SMA har gjort gällande att regeringens beslut har orsakat SMA en sådan betydande skada som föreskrivs i regeringsformen och att detta utgör en självständig grund för ersättning. Staten har bestritt detta och anfört att en förutsättning för rätt till ersättning är att den pågående markanvändningen avsevärt har försvårats.

Mark- och miljödomstolen redogör i det följande för sin bedömning i fråga om rätten till ersättning i aktuellt fall förutsätter att pågående markanvändning avsevärt försvårats eller om regeringsformen ger en, i förhållande till miljöbalken, utökad rätt till ersättning.

Rätten till ersättning när det allmänna inskränker en fastighetsägares rådighet över fast egendom grundlagsfästes i samband med införlivandet av Europakonventionen i svensk lag. Genom att införa en sådan rätt till ersättning i regeringsformen preciserades det egendomsskydd som föreskrivs i Europakonventionen. Förutom ett skydd mot tvångsöverföring genom expropriation eller annat sådant förfarande gavs

ett motsvarande skydd mot inskränkningar i användningen av mark och byggnader (rådighetsinskränkningar).

Ersättningsregeln för rådighetsinskränkningar utformades enligt förarbetena i enlighet med de huvudprinciper för ersättning som gällde i vanlig lag vid inskränkningar i rätten att använda mark och byggnader (prop. 1993/94:117, s. 13). Någon utvidgning av rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar var inte avsedd. I förarbetena redogjordes för de huvudprinciper som gällde enligt svensk rätt och som alltså fortsatt skulle gälla men med ett grundlagsskydd. Såvitt avsåg byggnadsreglerande bestämmelser fanns en rätt till ersättning om skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten, och regeringsformens bestämmelse är utformad i enlighet därmed (prop. 1993/94:117, s. 49 och Bertil Bengtsson, Rättighetsansvar – en översikt, 2021, s. 120, not 131). Ersättningsrätt vid övriga rådighetsinskränkningar förelåg enligt vanlig lag om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvårades, vilket också föreskrevs i regeringsformen. Tanken vid införandet i regeringsformen av en rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar (som inte är ett resultat av byggnadsreglerande bestämmelser) var alltså att en sådan rätt skulle förutsätta att pågående markanvändning avsevärt hade försvårats.

Frågan är då om rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar genom praxis har utvidgats på ett sådant sätt att en ”betydande skada” enligt regeringsformen kan utgöra en självständig grund för ersättning även i fall som det nu aktuella.

I NJA 2014 s. 332 slog Högsta domstolen fast att regeringsformen ger uttryck för en allmän rättsgrundsats om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar i vissa fall, nämligen när den lagstiftning som möjliggör en rådighetsinskränkning inte ger ledning i ersättningsfrågan. Mark- och miljööverdomstolen har gjort samma bedömning när det gäller beslut som grundar sig på de allmänna hänsynsreglerna eller artskyddsförordningen (Mark- och miljööverdomstolens dom den 22 december 2021 i M 7888-19). Båda domstolarna gjorde bedömningen att ersättning vid rådighetsinskränkning kan utgå om inskränkningen beror på omständigheter som

ligger utanför den enskildes kontroll och drabbar den enskilde särskilt hårt. Det förutsätter dock, konstaterade domstolarna, att pågående markanvändning avsevärt försvåras eller att en betydande skada uppkommer för markägaren.

Mot bakgrund av vad som framgår av förarbetena till ändringen i regeringsformen och de doktrinuttalanden som har gjorts i anslutning därtill (se ovan) finns det enligt mark- och miljödomstolen inte stöd för bedömningen att de nu redovisade rättsfallen skulle ha inneburit en utvidgning på det sättet att rätt till ersättning föreligger om en fastighetsägare har lidit ”betydande skada” av ett beslut som det nu aktuella.

För att SMA ska ha rätt till ersättning ska alltså den pågående markanvändningen på fastigheten avsevärt ha försvårats genom Natura 2000-beslutet.

Avsevärt försvårande av pågående markanvändning

För att kunna bedöma om markanvändningen på fastigheten avsevärt försvårats av regeringens beslut, måste domstolen först ta ställning till vilken markanvändning som var pågående vid tidpunkten för beslutet.

I september 1998 fick SMA tillstånd till täktverksamhet på fastigheten omfattande kalksten om totalt sju miljoner ton (0,75 miljoner ton per år). SMA ansökte år 2008 om utökat tillstånd omfattande ett uttag av kalksten om totalt 30 miljoner ton med ett årligt maximalt uttag om två miljoner ton. Genom Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 maj 2012 (mål nr 5077-11) fick SMA tillstånd till fortsatt täktverksamhet inom ett begränsat område av fastigheten (område A-H) och med en total mängd om tre miljoner ton (maximal årlig volym om två miljoner ton). Något ytterligare, lagakraftvunnet, tillstånd till utökad täktverksamhet har SMA inte fått med anledning av ansökan år 2008.

Av partsförhör under huvudförhandlingen med Daniel Juvél, styrelseordförande i SMA, har följande framgått om den verksamhet som bedrevs på fastigheten. Täktverksamheten i form av brytning av kalksten på fastigheten upphörde i

oktober 2015. Skälet till att verksamheten upphörde var att tillståndsgiven mängd kalksten var utbruten. Varken det befintliga täktområdet (enligt tillståndsbeslutet år 1998) eller område A-H (enligt tillståndsdomen år 2012) omfattades av regeringens beslut om Natura 2000-område, dvs. täktområdet låg utanför Natura 2000-området.

Av det nu redovisade är det enligt mark- och miljödomstolen klarlagt att SMA vid tidpunkten för regeringens beslut den 31 augusti 2015 bedrev viss täktverksamhet på fastigheten, dock inte inom det av regeringen utpekade Natura 2000-området. Det är också klarlagt att orsaken till att den på fastigheten pågående täktverksamheten upphörde i oktober 2015 var att tillståndsgiven mängd kalksten hade brutits ut. Sammanfattningsvis finns det inte stöd i den bevisning som har lagts fram i målet för att regeringens beslut om att utvidga Natura 2000-området har inneburit att täktverksamhet som har bedrivits på fastigheten har behövt avbrytas.

Som mark- och miljödomstolen har uppfattat det menar SMA att den tilltänkta täktverksamheten ska anses utgöra en naturlig fortsättning på den täktverksamhet som under lång tid hade bedrivits på fastigheten, och att den pågående verksamheten därmed avsevärt har försvårats genom beslutet. Denna bedömning ska enligt SMA göras mot bakgrund bl.a. av att SMA förvärvat fastigheten för att bedriva täktverksamhet, länsstyrelsen hade anvisat området för täktverksamhet i utbyte mot att SMA överlät visst annat markområde till staten samt området var utpekad som riksintresse för mineralbrytning.

Begreppet pågående markanvändning ska ges en relativt generös tillämpning och tolkas i linje med Europakonventionen (NJA 2015 s. 323). Detta innebär t.ex. att markägare som genom föreskrifter eller beslut hindras från att vidta en naturlig och normal rationalisering av pågående markanvändning kan ha rätt till ersättning (prop. 1972:111, bil. 2 s. 334, prop. 1997/98:45, del 1, s. 550 ff. och NJA 2015 s. 323). Gränsen mellan vad som utgör pågående respektive ändrad markanvändning ska bedömas utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet och vad som allmänt

sett framstår som samma eller en annan verksamhet (NJA 2015 s. 323 och MÖD 2017:68).

När det gäller åtgärder och verksamheter som är generellt tillståndspliktiga ska dessa dock alltid anses utgöra ändrad markanvändning i förhållande till användningen av marken utan sådant tillstånd (prop. 1997/98:45, del 1 s. 550, prop. 2021:51, del 1, s. 742 och NJA 2015 s. 323). Det är därmed inte fråga om inskränkningar i pågående markanvändning när en tillståndsansökan för en planerad verksamhet vägras (prop. 2021:51, del 1, s. 742, prop. 1997/98:45, del 2, s. 514). Detta bygger på en princip om att rätten till ersättning förutsätter att markanvändningen är lagenlig (prop. 1997/98:45, del I, s. 552).

Kommersiell täktverksamhet av det slag och omfattning som den nu aktuella är generellt tillståndspliktig, dvs. det är inte tillåtet att bedriva sådan verksamhet utan att ha ett lagakraftvunnet tillstånd enligt miljöbalken. På så vis skiljer sig verksamheten från t.ex. skogsbruk som inte är tillståndspliktigt, förutom när det gäller vissa åtgärder inom vissa bestånd, jfr MÖD 2020:8.

Med beaktande av det nu redovisade är det mark- och miljödomstolens bedömning att den verksamhet som SMA ansökt om, men inte fått tillstånd till, är att bedöma som ändrad markanvändning i förhållande till den pågående användningen av marken på fastigheten. Det innebär att det vid tidpunkten för regeringens beslut den 31 augusti 2015 om att utvidga Natura 2000-området inte pågick någon täktverksamhet som försvårades genom beslutet. Det saknar vid denna bedömning betydelse att regeringens beslut fattades under pågående tillståndprocess (MÖD 2004:82).

Mark- och miljödomstolen gör alltså bedömningen att rätt till ersättning inte föreligger eftersom SMA inte på grund av Natura 2000-beslutet behövde avbryta den täktverksamhet som bedrevs på fastigheten, och inte heller hade tillstånd till att fortsatt bedriva sådan verksamhet.

Proportionalitetsbedömningen

Mark -och miljödomstolen ska göra en bedömning av om utfallet av prövningen, att SMA inte har rätt till ersättning till följd av beslutet, med hänsyn till omständigheterna i målet är att bedöma som proportionerligt (NJA 2014 s. 332). Av betydelse för denna bedömning är enligt SMA bl.a. att bolaget hade berättigade och legitima förväntningar på att få ansökt tillstånd till utökad täktverksamhet på fastigheten. Särskilt har det enligt SMA betydelse att området i fråga var utpekad som riksintresse för mineraler och anvisat av myndigheterna för kalkbrytning. Vidare ska det enligt SMA vägas in att tillståndprocessen hade pågått under flera år när regeringen fattade sitt beslut om att utvidga Natura 2000-området.

Som framgått ovan har det i praxis konstaterats att proportionalitetsbedömningen vid ingrepp som sker av miljöskydds- eller naturvårdsskäl kan falla ut till den enskildes fördel när en inskränkning beror på omständigheter som ligger utanför den enskildes kontroll och som drabbar den enskilde särskilt hårt. Detta förutsätter dock att pågående markanvändning avsevärt har försvårats (NJA 2014 s. 332 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 22 december 2021 i M 7888-19).

Förutsättningen att det ska vara fråga om ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning för att ersättning ska utgå är ett resultat av en proportionalitetsavvägning som har gjorts i lagstiftningsarbetet. Lagstiftaren har vid en avvägning mellan det allmänna intresset av naturvård och den enskildes intresse av att fritt förfoga över sin mark ansett det vara proportionerligt att utesluta en rätt till ersättning för uteblivna förväntningar om markanvändningen som en fastighetsägare kan ha. Mark- och miljödomstolen har i målet kommit fram till att täktverksamheten inte var pågående på fastigheten. Fråga är om en proportionalitetsavvägning utifrån omständigheterna i detta fall kan leda till att SMA ändå ska ha rätt till ersättning.

Även om det inte finns anledning att ifrågasätta att SMA har haft förväntningar på att få bryta kalksten på fastigheten, är det fråga om en miljöfarlig verksamhet som är generellt tillståndspliktig. Under sådana förhållanden finner domstolen att det

inte heller med beaktande av omständigheterna i detta fall kan anses oproportionerligt att komma till slutsatsen att SMA inte är berättigade till ersättning.

Sammanfattande bedömning

Mark- och miljödomstolen har kommit fram till att den rätt till ersättning som SMA gör gällande i målet i och för sig omfattas av ett grundlagsskydd enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Domstolens bedömning är dock att de förutsättningar som ska föreligga för att ersättning ska utgå, inte är för handen i detta fall.

Domstolen har funnit att regeringens beslut om att utvidga Natura 2000-området inte var ett sådant expropriationsliknande beslut eller ianspråktagande av mark som alltid ska ge rätt till ersättning enligt regeringsformen och miljöbalken. En förutsättning för att SMA ska ha rätt till ersättning är därmed att det antingen har pågått täktverksamhet på fastigheten eller att sådan verksamhet har varit en naturlig fortsättning på den verksamhet som bedrevs på fastigheten. Dessutom ska verksamheten avsevärt ha försvårats av beslutet.

Den täktverksamhet som SMA faktiskt bedrev på fastigheten upphörde för att tillståndsgiven mängd kalksten var utbruten, och alltså inte till följd av Natura 2000-beslutet. SMA saknade tillstånd till fortsatt täktverksamhet på fastigheten. En verksamhet som kräver ett generellt och grundläggande tillstånd för att få bedrivas är alltid att betrakta som en ändrad verksamhet i förhållande till pågående användning av marken. Under sådana förhållanden kan täktverksamheten inte anses vara en naturlig fortsättning på den verksamhet som bedrivs på fastigheten. Det saknar vid denna bedömning betydelse att SMA tidigare har bedrivit tillståndspliktig täktverksamhet på fastigheten eller att regeringen beslutade att utvidga Natura 2000-området under pågående tillståndprocess.

Då det är fråga om en miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd har mark- och miljödomstolen funnit att utfallet av domstolens bedömning – att rätt till ersättning inte föreligger – inte kan anses oproportionerlig.

Mark- och miljödomstolen har sammanfattningsvis i detta mål kommit fram till att SMA inte har rätt till ersättning av staten. Med den slutsatsen finns inte anledning att ta ställning till den invändning om preskription som staten har gjort.

Rättegångskostnader

Båda parter har begärt ersättning för rättegångskostnader.

Ogillas en talan om ersättning, men har den som väckt talan haft skälig anledning att få sin talan prövad av mark- och miljödomstolen, kan domstolen förordna att motparten ska ersätta fastighetsägaren för rättegångskostnader eller att vardera parten ska svara för sina kostnader i mark- och miljödomstolen (25 kap. 6 § miljöbalken).

Mark- och miljödomstolens bedömning är att SMA haft skälig anledning att få ifrågavarande ersättningstalan prövad i domstol. Omständigheterna i målet är enligt domstolen sådana att vardera parten ska svara för sina kostnader. Med en sådan bedömning behöver domstolen inte pröva skäligheten i begärda ersättningar.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (MMD-01)

Överklagande senast den 11 maj 2022.

Karin Röckert

Anna Hagstad

Anders Söderström

I domstolens avgörande har deltagit rådmännen Karin Röckert, ordförande, och Anna Hagstad, tekniska rådet Anders Söderström (skiljaktig) samt den särskilda ledamoten Agneta Melin (skiljaktig).

Skiljaktig mening

Det tekniska rådet Anders Söderström och den särskilda ledamoten Agneta Melin är skiljaktiga och anför följande.

Vi instämmer i den bedömning som har redovisats i domskälen fram till rubriken ”Avsevärt försvårande av pågående markanvändning”. Såvitt gäller frågan om den ansökta täktverksamheten kan anses vara en naturlig fortsättning på användningen av marken på fastigheten, och utfallet av den proportionalitetsavvägning som domstolen ska göra, har vi kommit till en annan slutsats. Vår bedömning redovisas i det följande.

Området inom SMA:s fastighet är av Statens geologiska undersökningar (SGU) utpekad som riksintresse avseende mineral. Brytning av mineral har pågått under lång tid och länsstyrelsen har historiskt medverkat till att anvisa kalkstensbrytning till området. Bedömningen är därför att det fanns legitima förväntningar från SMA:s sida att i vart fall få bryta ut den mängd kalksten som SMA hade ansökt om, och fått tillstånd till, vid tidpunkten för regeringens beslut (Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, mål nr M 463-08).

Regeringens Natura 2000-beslut medförde att tillståndet enligt mark- och miljödomstolens dom i mål M 463-08 upphävdes. Natura 2000-beslutet medförde för SMA:s del därmed att den naturliga fortsättningen på den verksamhet som bedrivits i området under många år avsevärt försvårades.

Den samlade bedömningen är att SMA har rätt till ersättning från staten och inte ensamt ska bära den ekonomiska börda som Natura 2000-beslutet medfört.



Hur man överklagar

Dom i mark- och miljödomstol som första instans

MMD-01

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Överklaga efter att motparten överklagat

Om ena parten har överklagat i rätt tid, har den andra parten också rätt att överklaga även om tiden har gått ut. Det kallas att anslutningsöverklaga.

En part kan anslutningsöverklaga inom en extra vecka från det att överklagandetiden har gått ut. Ett anslutningsöverklagande måste alltså komma in inom 4 veckor från domens datum.

Ett anslutningsöverklagande upphör att gälla om det första överklagandet dras tillbaka eller av något annat skäl inte går vidare.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.



Hur man överklagar Mark- och miljööverdomstolens avgörande

Den som vill överklaga Mark- och miljööverdomstolens avgörande ska göra det genom att skriva till Högsta domstolen. Överklagandet ska dock skickas eller lämnas till Mark- och miljööverdomstolen.

Senaste tid för att överklaga

Överklagandet ska ha kommit in till Mark- och miljööverdomstolen senast den dag som anges i slutet av Mark- och miljööverdomstolens avgörande.

Beslut om häktning, restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken eller reseförbud får överklagas utan tidsbegränsning.

Om överklagandet har kommit in i rätt tid, skickar Mark- och miljööverdomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Högsta domstolen.

Prövningstillstånd i Högsta domstolen

Det krävs prövningstillstånd för att Högsta domstolen ska pröva ett överklagande. Högsta domstolen får meddela prövningsstillstånd endast om

1. det är av vikt för ledning av rätts-tillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen eller om
2. det finns synnerliga skäl till sådan prövning, så som att det finns grund för resning, att domvilla förekommit eller att målets utgång i Mark- och miljööverdomstolen uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Överklagandets innehåll

Överklagandet ska innehålla uppgifter om

1. klagandens namn, adress, e-postadress och telefonnummer,
2. det avgörande som överklagas (domstolens namn och avdelning samt dag för avgörandet och målnummer),
3. den ändring i avgörandet som klaganden begär,
4. de skäl som klaganden vill ange för att avgörandet ska ändras,
5. de skäl som klaganden vill ange för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
6. de bevis som klaganden åberopar och vad som ska bevisas med varje bevis.

Förenklad delgivning

Om målet överklagas kan Högsta domstolen använda förenklad delgivning vid utskick av handlingar i målet, under förutsättning att mottagaren där eller i någon tidigare instans har fått information om sådan delgivning.

Mer information

För information om rättegången i Högsta domstolen, se www.hogstodomstolen.se