



HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 30 juni 2026

Mål nr
T 5718-24

PARTER

Klagande

SMA Mineral AB, 556206-3874
Box 329
682 27 Filipstad

Ombud: E.N.

Motpart

Kammarkollegiet
Box 2218
103 15 Stockholm

Ombud: Advokat T.U.

SAKEN

Ersättning från staten vid inskränkning av markanvändning

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2024-06-19 i
mål M 6244-22

DOMSLUT

Högsta domstolen förklarar att SMA Mineral AB inte har rätt till ersättning från staten med anledning av den i målet förda talan.

Högsta domstolen meddelar inte prövningstillstånd beträffande målet i övrigt. Mark- och miljööverdomstolens domslut står därmed fast.

Högsta domstolen förpliktar SMA Mineral AB att ersätta staten för dess rättegångskostnad i Högsta domstolen med 382 000 kr, avseende ombudsarvode, och ränta enligt 6 § räntelagen från dagen för denna dom.

Högsta domstolen fastställer Mark- och miljööverdomstolens sekretessförordnande.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN M.M.

SMA Mineral AB har yrkat att staten ska förpliktas att till bolaget betala 3 659 133 000 kr och ränta enligt 4 och 6 §§ räntelagen från dagen för delgivning av stämningsansökan.

Staten har motsatt sig att Mark- och miljööverdomstolens dom ändras.

Parterna har yrkat ersättning för rättegångskostnader i Högsta domstolen.

Högsta domstolen har meddelat det prövningstillstånd som framgår av punkten 12.

DOMSKÄL

Bakgrund

1. SMA äger fastigheten X 1:368 på Gotland. Bolaget fick 1998 tillstånd att bedriva kalkstensbrytning på en del av fastigheten.
2. SMA ansökte 2008 om tillstånd till utökad kalkstensbrytning inom nya områden på fastigheten. Mark- och miljödomstolen biföll ansökan i juni 2014. Domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen av bland annat Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Gotlands län.
3. Under handläggningen i Mark- och miljööverdomstolen hemställde Naturvårdsverket hos regeringen att Natura 2000-området Bästeträsk skulle utvidgas till att omfatta bland annat det område på fastigheten som tillståndsprövningen avsåg. Mark- och miljööverdomstolen vilandeförklarade målet.
4. Regeringen beslutade i augusti 2015 att föreslå för EU-kommissionen att Natura 2000-området skulle utvidgas på det sätt som Naturvårdsverket hade föreslagit.
5. Vid tidpunkten för regeringens beslut bedrev SMA kalkstensbrytning inom den ursprungliga tänken. Bolaget bedrev inte någon verksamhet inom det utpekade Natura 2000-området.

6. SMA och ytterligare ett bolag ansökte om rättsprövning av regeringens beslut. Högsta förvaltningsdomstolen, som ansåg att regeringsbeslutet inte stod i strid med någon rättsregel, förklarade att beslutet skulle stå fast (se HFD 2017 ref. 53).

7. EU-kommissionen beslutade i december 2017 att föra in det aktuella området i Natura 2000-nätverket i enlighet med regeringens förslag.

8. Mark- och miljööverdomstolen återupptog därefter målet. Eftersom det område som omfattades av SMA:s ansökan om tillstånd hade tagits upp i Natura 2000-nätverket krävdes ett s.k. Natura 2000-tillstånd för att verksamheten skulle få bedrivas (se 7 kap. 28 a och b §§ miljöbalken). Mark- och miljööverdomstolen gjorde bedömningen att det inte fanns förutsättningar att lämna ett sådant tillstånd och avslog därför bolagets ansökan.

9. Domen överklagades till Högsta domstolen, som inte meddelade prövningstillstånd.

10. SMA väckte därefter talan mot staten och yrkade ersättning med anledning av att bolaget inte fått det begärda tillståndet. Enligt bolaget hade fastigheten tagits i anspråk på ett expropriationsliknande sätt. I vart fall hade staten ingripit i bolagets pågående markanvändning på ett sådant sätt att bolaget är berättigat till ersättning. Bolaget gjorde därutöver gällande att dess rätt till egendomsskydd enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga åsidosatts och att rätt till ersättning följer av de principer om proportionalitet och legitima förväntningar som har utvecklats i Europadomstolens praxis. Därutöver gjorde SMA gällande att rätt till ersättning i vart fall föreligger på den grunden att bolaget har orsakats en betydande skada enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen.

11. Såväl mark- och miljödomstolen som Mark- och miljööverdomstolen har avslagit SMA:s talan.

Målet i Högsta domstolen

12. Högsta domstolen har meddelat prövningstillstånd i frågan om staten är skyldig att utge ersättning till SMA. Frågan om prövningstillstånd rörande målet i övrigt har förklarats vilande.

13. Målet aktualiserar framför allt frågan om regeringsbeslutet och Mark- och miljööverdomstolens dom i tillståndsmålet innebär en sådan inskränkning i användningen av SMA:s fastighet som berättigar till ersättning från staten enligt 31 kap. 4 § miljöbalken, 2 kap. 15 § regeringsformen eller artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Bestämmelser om Natura 2000-områden

14. Enligt art- och habitatdirektivet¹ ska det inom EU finnas ett nätverk av skyddade områden som benämns Natura 2000. Syftet med direktivet är att säkerställa den biologiska mångfalden och göra det möjligt att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus.

15. EU-kommissionen ska, efter förslag från och i samförstånd med medlemsstaterna, föra en lista över områden som ingår i Natura 2000-nätverket (se artikel 4 direktivet).

16. I svensk rätt har regler om Natura 2000-områden förts in i 7 kap. miljöbalken. Det krävs tillstånd för att bedriva en verksamhet eller

¹ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, senast ändrat genom rådets direktiv 2006/105/EG av den 20 november 2006.

vidta en åtgärd som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett sådant område (se 28 a § första stycket). Tillstånd får lämnas endast om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte kan skada de livsmiljöer i området som avses att skyddas, och inte heller medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna (se 28 b §).

Ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken

17. En fastighetsägare har i vissa fall rätt till ersättning på grund av beslut som avses i bland annat 7 kap. 28 a och b §§ miljöbalken (se 31 kap. 4 § första stycket 6).

18. Det finns inte, vare sig i miljöbalken eller annan lag, någon bestämmelse som uttryckligen ger rätt till ersättning på grund av beslut av regeringen att föreslå för EU-kommissionen att ett visst markområde ska utses till ett Natura 2000-område.

19. En förutsättning för att ersättning ska utgå enligt 31 kap. 4 § är att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

20. Med att mark tas i anspråk avses framför allt åtgärder enligt 7 kap. 6 och 22 §§ som en fastighetsägare tvingas tåla att det allmänna vidtar på fastigheten (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 321). Sådana åtgärder kan bestå i exempelvis anläggning av vägar eller parkeringsplatser eller uppsättning av skyltar och stängsel. Ett beslut att avslå en ansökan om Natura 2000-tillstånd innebär inte att mark tas i anspråk på det sätt som avses i 31 kap. 4 §.

21. Att ersättningsskyldigheten avgränsas till situationer där en pågående markanvändning avsevärt försvåras innebär att fastighetsägaren inte ska ersättas för att han eller hon förlorar möjligheten att ändra markanvändningen i syfte att nyttja fastigheten på något annat sätt än tidigare. Bortfall av förväntningar ersätts alltså inte. Detta hindrar dock inte att uttrycket pågående markanvändning ges en relativt generös tillämpning. Uttrycket tar sikte även på sådant som innebär en naturlig och normal rationalisering av pågående markanvändning, och alltså inte enbart den markanvändning som rent faktiskt föreligger vid tidpunkten för beslutet. (Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 550 ff. och ”Bunkeflo strandängar” NJA 2015 s. 323 p. 4 och 5.)

22. Vid gränsdragningen mellan pågående och ändrad markanvändning har det stor betydelse om den planerade verksamheten eller åtgärden kräver ett generellt tillstånd. Med det avses ett grundläggande tillstånd som är nödvändigt för att en verksamhet över huvud taget ska kunna bedrivas. Om ett sådant tillstånd krävs får den tilltänkta verksamheten eller åtgärden normalt anses utgöra ändrad markanvändning. Ytterst får gränsen mellan pågående och ändrad markanvändning dras efter en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet och vad som allmänt sett framstår som samma eller en annan verksamhet. (Se a. prop. s. 550 ff. och ”Bunkeflo strandängar” p. 7–9.)

Regeringsformens bestämmelser om ersättning

Allmänt om 2 kap. 15 § regeringsformen

23. Enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen är varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller

annat sådant förfogande. Vidare ska ingen tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

24. Enligt paragrafens andra stycke ska den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också 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 eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

25. Beslut enligt miljöbalken om nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopkyddsområden är exempel på sådana beslut som enligt 2 kap. 15 § andra stycket kan ge rätt till ersättning (se prop. 2009/10:80 s. 168). Beslut enligt vilket ett Natura 2000-område inrättas syftar, liksom de uppräknade besluten, i huvudsak till att bevara olika livsmiljöer och får därmed i ersättningshänseende jämföras med dessa (jfr SOU 2013:59 s. 125).

26. För inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl finns det inte någon grundlagsfäst rätt till ersättning, vilket framgår av paragrafens tredje stycke. I stället gäller vad som följer av lag i fråga om ersättning. Denna undantagsregel omfattar till exempel de bestämmelser i miljöbalken som tidigare fanns i miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen (se prop. 2009/10:80 s. 170).

27. Bestämmelserna i 2 kap. 15 § riktar sig i första hand till lagstiftaren. I den utsträckning sådana lagregler som avses i paragrafen inte har införts kan den enskilde emellertid återopå bestämmelsen i andra stycket direkt mot staten. (Se ”Tjäderspelet i Malsättra” NJA 2023 s. 291 p. 22.)

28. Om en rätt till ersättning följer av lag ska lagen tillämpas i första hand. Lagstiftningen ska dock tolkas och tillämpas i linje med vad som följer av 2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen (jfr ”Bunkeflo strandängar” p. 13).

Expropriation eller annat sådant förfogande

29. Med expropriation eller annat sådant förfogande avses att en förmögenhetsrätt, dvs. äganderätt eller annan rätt med ekonomiskt värde, till exempel nyttjanderätt, servitut eller vägrätt, tvångsvis överförs eller tas i anspråk (se prop. 1993/94:117 s. 48 f. och prop. 2009/10:80 s. 163 f.).

Pågående markanvändning

30. Uttrycket ”pågående markanvändning” i 2 kap. 15 § andra stycket har samma innebörd som i 31 kap. 4 § miljöbalken. Det betyder exempelvis att inte heller enligt grundlagsbestämmelsen utgör bortfall av förväntningar om ändring i markens användningsområde eller uteblivet tillstånd till ny verksamhet inskränkningar i pågående markanvändning. Detsamma gäller en ansökan om ett nytt tillstånd efter att ett tidsbegränsat tillstånd har löpt ut. (Jfr p. 21 och 22, prop. 1993/94:117 s. 17 och 49 f. samt prop. 1997/98:45 del 2 s. 514 f.)

Betydande skada

31. Det var länge en omdiskuterad fråga hur 2 kap. 15 § andra stycket skulle tolkas. Diskussionen rörde i första hand frågan om bestämmelsen gav rätt till ersättning för sådana inskränkningar som var föranledda av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Det hävdades att en bokstavstolkning av bestämmelsen innebar att den grundlagsfästa ersättningsrätten omfattade även dessa typer av rådighetsinskränkningar, medan motsatsen skulle vara fallet om bestämmelsen tolkades i enlighet med förarbetena. Genom införandet av tredje stycket fick den diskussionen ett slut. (Se prop. 2009/10:80 s. 168 ff.)

32. En fråga som inte har uppmärksamats i samma utsträckning är om rätt till ersättning föreligger även vid inskränkningar i markanvändning som inte är pågående, men som innebär att skada som är betydande har uppkommit. (Se Bertil Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, 1996, s. 85, och samme författare *Rättighetsansvar: en översikt*, 2021, s. 120.)

33. Det andra stycket i 2 kap. 15 § infördes 1995 (dåvarande 2 kap. 18 §). I förarbetena uttalades att avsikten inte var att utvidga rätten till ersättning till andra typer av rådighetsinskränkningar i mark eller byggnader än vad som redan gällde enligt lag. Vidare angavs att det sedan tidigare följer av huvudprinciper i svensk rätt att ersättning ska utgå vid rådighetsinskränkningar som medför att pågående markanvändning inom en berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Det angavs även att det, i fråga om byggnadsreglerande bestämmelser, finns en rätt till ersättning om skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten. Syftet med att i lagtexten ange att en betydande skada kan berättiga till ersättning var alltså att grundlagsfästa den ersättningsrätt som redan gällde enligt 1987 års plan- och bygglag. (Se prop. 1993/94:117 s. 17 f. och 49 f.)

34. Att ersättning för betydande skada ska garanteras av grundlagen endast när det är fråga om byggnadsregleringar framgår inte av lagtexten. Samtidigt kan konstateras att lagtexten inte heller ger uttryck för att ersättning för betydande skada skulle kunna utgå vid inskränkningar i markanvändning som inte är pågående. Lagtextens utformning innebär att uttrycket ”värdet på denna del av fastigheten” syftar tillbaka på ”pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten”. Ledet om betydande skada kan alltså inte läsas fristående från vad som anges om pågående markanvändning.

35. Enligt allmänna lagtolkningsprinciper gäller att lagens ordalydelse har företräde framför uttalanden i förarbeten. Det har länge ansetts att grundlagstolkning ska följa samma principer som gäller för tolkning av vanlig lag (se bl.a. SOU 1972:15 s. 319). Även om betydelsen av förarbetsuttalanden för tolkning av grundlag torde variera mellan olika delar av regeringsformen råder det en samsyn om att regeringsformens fri- och rättighetsskydd ska tolkas generöst till den enskildes fördel (se bl.a. prop. 2021/22:42 s. 10). En ren bokstavstolkning kan dock i vissa fall leda till resultat som kan få orimliga praktiska eller rättsliga konsekvenser (jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 561 f.).

36. Vidare måste bestämmelserna i 2 kap. 15 § läsas mot bakgrund av de principer som bär upp miljöbalken (jfr ”Tjäderspelet i Malsättra” p. 26). En sådan princip är att förväntningar om framtida användning inte ersätts (se ovan i p. 21). En annan är att markanvändning som kräver grundläggande tillstånd normalt inte anses som pågående, varför uteblivet tillstånd i sådana situationer inte ger rätt till ersättning (se ovan i p. 22). En tolkning av 2 kap. 15 § andra stycket som innebär att betydande skada kan föranleda rätt till ersättning även när markanvändningen inte är pågående skulle innebära att dessa grundläggande principer omkullkastas. Att tolka

bestämmelsen på det sättet skulle medföra en betydande utvidgning av grundlagsskyddet som inte har varit avsedd.

37. Med hänsyn till det anförda måste 2 kap. 15 § andra stycket förstås så att en förutsättning för att rätt till ersättning för betydande skada ska föreligga – när det inte är fråga om byggnadsregleringar – är att inskränkningen innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

Egendomsskyddet i europarätten

38. Ett skydd för enskildas egendom finns i dels artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen, dels artikel 17.1 i EU:s rättighetsstadga. Av dessa följer bland annat att var och en har rätt till respekt för sin egendom.

39. Ett ingrepp i egendomsskyddet ska vara proportionerligt och åtgärden ska genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskälig börda för den enskilde. Vid proportionalitetsbedömningen kan den enskildes rätt till ersättning få betydelse. (Se ”Bunkeflo strandängar” p. 12.)

40. Vid den avvägning mellan allmänna och enskilda intressen som ska göras inom ramen för proportionalitetsbedömningen har det allmänna en förhållandevis vid bedömningsmarginal.

41. En omständighet som enligt Europadomstolens praxis kan ha betydelse vid bedömningen är om den enskilde till följd av det allmännas agerande har fått legitima förväntningar på att exempelvis få fortsätta bedriva en viss verksamhet och det trots detta sker en oväntad inskränkning av egendomsskyddet. När det är fråga om verksamhet som kräver tillstånd är dock utrymmet för att beakta förväntningar på att få fortsätta bedriva

verksamheten med stöd av ett nytt tillstånd mycket begränsat. (Jfr t.ex. *Stretch v. the United Kingdom*, no. 44277/98, 24 June 2003, jfr även *Fredin v. Sweden*, no. 12033/86, 18 February 1991.)

Bedömningen i detta fall

Utgångspunkter

42. Regeringens beslut att föreslå för EU-kommissionen att utse en del av SMA:s fastighet till ett Natura 2000-område kan inte föranleda rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § första stycket 6 miljöbalken. Det finns inte heller någon annan bestämmelse i vanlig lag som ger rätt till ersättning till följd av ett sådant beslut. Frågan om SMA har rätt till ersättning till följd av regeringsbeslutet får i stället avgöras med direkt tillämpning av 2 kap. 15 § regeringsformen. (Se p. 18 och 27.)

43. Mark- och miljööverdomstolens dom i tillståndsmålet är ett sådant avgörande som avses 31 kap. 4 § första stycket 6 miljöbalken. Frågan om ersättning kan utgå med anledning av att SMA nekats tillstånd enligt 7 kap. 28 a § ska alltså prövas enligt reglerna i miljöbalken tolkade i ljuset av 2 kap. 15 § regeringsformen och Europakonventionen.

Expropriation eller annat ianspråktagande?

44. Regeringens beslut, och det därpå följande upptagandet av en del av SMA:s mark som Natura 2000-område, har inte inneburit att SMA förlorat äganderätten till fastigheten. Förfarandet kan inte jämföras med expropriation eller annat sådant förfogande enligt 2 kap. 15 § regeringsformen. Inte heller innebär det förhållandet att Mark- och miljööverdomstolen inte beviljat SMA ett Natura 2000-tillstånd att marken har tagits i anspråk på det sätt som avses i 31 kap. 4 § miljöbalken (se p. 20).

Avsevärt försvårande av pågående markanvändning?

45. SMA bedrev kalkstensbrytning på fastigheten fram till oktober 2015. Tillståndet till den verksamheten var dock begränsat till en viss mängd kalksten, och den bedrevs inte inom det markområde som blev en del av Natura 2000-nätverket. Det har krävts tillstånd för att utvidga verksamheten till det området. Den utvidgade verksamhet som SMA haft för avsikt att bedriva skulle därmed ha utgjort ändrad markanvändning. Beslutet att avslå SMA:s ansökan om utökad kalkstensbrytning har alltså inte inneburit en inskränkning i pågående markanvändning i vare sig regeringsformens eller miljöbalkens mening. (Se p. 21, 22 och 30.)

Ersättning på grund av betydande skada?

46. Då det alltså inte varit fråga om pågående markanvändning kan inte bestämmelsen i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen om ersättning vid betydande skada grunda rätt till ersättning (se p. 37).

Proportionalitet

47. Både regeringsbeslutet och Mark- och miljööverdomstolens dom i tillståndsmålet har påverkat SMA:s möjligheter att nyttja sin fastighet på önskat sätt. SMA har gjort gällande att principerna om proportionalitet och legitima förväntningar som har utvecklats i Europadomstolens praxis ger bolaget rätt till ersättning av staten.

48. Den bedömning som ska göras i denna del ska ta sin utgångspunkt i frågan om sådan ersättning är nödvändig för att Europakonventionens krav på proportionalitet ska vara uppfyllt (jfr p. 39). Vid bedömningen har det betydelse om SMA till följd av det allmännas agerande har haft legitima förväntningar på att få fortsätta bedriva kalkstensbrytning på fastigheten (jfr p. 41).

49. SMA har lyft fram flera omständigheter som enligt bolaget har medfört att det har fått sådana förväntningar. Bland annat har länsstyrelsen, i samband med det tillståndsbeslut som meddelades 1998 sedan SMA överlåtitt mark till staten som kompensation för naturvårdsintrång, förbundit sig att inte göra ytterligare anspråk på kompensation för naturvårdsintrång vid framtida ansökningar om täktstillstånd från SMA. Därutöver har Sveriges geologiska undersökning pekat ut området som ett riksintresse för mineralutvinning. Dessutom har SMA tidigare beviljats tillstånd att bryta kalksten på fastigheten.

50. Verksamhet bestående i kalkstensbrytning kräver tillstånd. En tillståndsprocess innefattar en ingående prövning av om och i så fall i vilken omfattning tillstånd ska ges, varvid olika intressen ska vägas mot varandra. Prövningen görs ytterst för att skydda bland annat människors hälsa och miljön. Förutsättningarna för att bevilja tillstånd kan förändras över tid. En sökande kan inte i förväg räkna med att beviljas ett tillstånd. Sådana legitima förväntningar som avses i Europadomstolens praxis kan föreligga endast under speciella omständigheter (jfr p. 41). Några sådana omständigheter föreligger inte i det här fallet.

51. SMA kan alltså inte anses ha haft legitima förväntningar på att få utvidga verksamheten att bryta kalksten på fastigheten med stöd av ett nytt tillstånd. Inte heller av andra skäl kan det krävas att ersättning ska utgå för att regeringsbeslutet och Mark- och miljööverdomstolens dom i tillståndsmålet ska anses vara proportionerliga i den mening som avses i Europakonventionen.

Slutsats

52. Staten är inte skyldig att utge ersättning till SMA för att bolaget inte fått tillstånd att bryta kalksten på sin fastighet. Den i prövningstillståndet ställda frågan ska besvaras i enlighet härmed.

53. Det saknas skäl att meddela prövningstillstånd i målet i övrigt. Mark- och miljööverdomstolens domslut ska stå fast.

Övrigt

54. Vid denna utgång ska SMA ersätta statens rättegångskostnad. Den begärda ersättningen är skälig.

I avgörandet har deltagit justitieråden Stefan Johansson, Cecilia Renfors, Anders Perklev, Katrin Hollunger Wågnert (referent) och Erik Sjöman. Föredragande har varit justitiesekreteraren Benjamin Bergström.