

Till jordbruksutskottet

Jordbruksutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 1997/98:45 Miljöbalk jämte motioner i de delar utskottets beredningsområde berörs. Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till att gälla frågan om ersättning vid ingripanden från det allmänna.

Konstitutionsutskottet har denna dag också avlämnat ett betänkande (bet. 1997/98:KU30) som behandlar lydelsen av 2 kap. 18 § regeringsformen. Utskottet föreslår där mot bakgrund bl.a. av den debatt om tolkningen av paragrafens andra stycke som förekommit att dess ordalydelse blir föremål för en översyn under parlamentarisk medverkan.

Propositionen

Miljöbalkens mål och tillämpningsområde anges i förslagets inledningsparagraf. Bestämmelserna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling som bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl. I 2 kap. 2–6 §§ föreskrivs allmänna hänsynsregler. En begränsning i hänsynsskyldigheterna finns i 2 kap. 7 § som föreskriver att kraven på hänsyn enligt dessa paragrafer gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått skall vägas mot kostnaderna. Enligt 26 kap. 9 § förslaget till miljöbalk får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att balken eller föreskrifter, tillstånd, villkor eller andra beslut som meddelats med stöd av balken skall efterlevas. Rätt till ersättning på grund av sådana ingrepp föreligger enligt förslaget inte när det gäller hänsynsskyldigheten i 2 kap. och inte heller när det gäller miljökvalitetsnormer om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt (5 kap.). Inte heller ger förklaring om miljöskyddsområde (7 kap. 19 §) eller om miljöriskområde (10 kap. 10 §) enligt förslaget rätt till ersättning.

I 31 kap. förslaget till miljöbalk finns regler om ersättning vid ingripanden av det allmänna och vid tillståndsprövning av vattenverksamhet m.m.

Ersättning skall enligt 4 § betalas vid beslut om nationalpark, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområde, vattenskyddsområde samt före-läggande och förbud enligt den s.k. samrådsparagrafen. Ersättning skall

betalas om beslutet gäller föreskrifter om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker, naturreservat, kulturresevat och vattenskyddsområden. När det gäller biotopskyddsområden betalas ersättning om dispens vägras. Om det krävs tillstånd för verksamheten eller åtgärden betalas ersättning bara om tillstånd vägrats eller förenats med vissa villkor. Ersättning betalas också om beslutet gäller vissa förelägganden eller förbud i fråga om verksamhet eller en åtgärd som enligt 12 kap. 6 § inte omfattas av tillståndsplikt eller anmälningsplikt. Ersättningsreglerna motsvarar i huvudsak naturvårdslagens och vattenlagens regler om ersättning. Fastighetsägaren har rätt till ersättning om beslutet innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av fastighet avsevärt försvåras.

Enligt 31 kap. 6 § förslaget till miljöbalk skall ersättningen minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning.

För ersättning förutsätts således att pågående markanvändning påverkas av det intrång ett förbud eller en föreskrift innebär. I propositionen redovisas synen på begreppet pågående markanvändning. Enligt huvudregeln utgår ersättning för förlust som ingreppet medfört om pågående markanvändning försvårats på visst sätt. Den skada en ägare lider genom att inte i framtiden ha möjlighet att utnyttja marken på annat sätt ersätts inte. En fastighetsägare torde enligt propositionen under inga förhållanden vara berättigad till ersättning därför att en föreskrift eller ett beslut enligt naturvårdslagen hindrar att fastigheten används för annat slags näringsverksamhet. En generell tillståndsplikt kan ge som utgångspunkt att det aktuella förfarandet innebär en ändring i pågående markanvändning, och ersättning skall därför inte utgå om åtgärden förbjöds enligt naturvårdslagen.

En underförstådd och självklar begränsning i uttrycket pågående markanvändning är vidare att endast lagenlig användning av mark eller byggnad är berättigad till ersättning. Någon rätt till ersättning finns därför inte vid myndighetsingripanden i syfte att se till att en lags aktsamhets- eller hänsynskrav följs.

Enligt propositionen sker ibland ingripanden från det allmänna sedan ny kunskap eller nya problem har framkommit. Hänsynsreglerna syftar till att möta även nyupptäckta hot. Inte heller i dessa situationer har därför verksamhetsutövaren rätt till ersättning för att han tvingas följa gällande regler. En markanvändning kan aldrig anses försvårad så länge det allmännas beslut enbart går ut på att fastighetsägaren skall följa en hänsynsregel.

En verksamhetsutövare med tidsbegränsat tillstånd kan enligt propositionen givetvis inte få ersättning om nytt tillstånd vägras av de skäl som föranlett tidsbegränsningen. Inte heller skall ersättning utgå när icke tidsbegränsade tillstånd återkallas eller villkoren omprövas. Omprövningsmyndighetens ingripande sker nämligen på den grunden att verksamheten strider mot gällande hänsynsregler och en förutsättning i tillståndet är att sådana ingripanden får ske.

Om det allmänna förbjuder en fortsatt verksamhet som bedrivs utan erforderligt tillstånd eller i strid med givet tillstånd skall enligt propositionen tillståndshavaren givetvis inte med framgång kunna hävda att beslutet är en sådan inskränkning som ger rätt till ersättning.

Vid en åtgärd som fordrar tillstånd och innebär ändrad markanvändning betalas inte ersättning. I propositionen föreslås att s.k. husbehovståkt som tidigare inte krävt tillstånd skall kunna bli tillståndspliktig, och därmed skall ersättning inte kunna utgå vid vägrat tillstånd.

Motionerna

I motion 1997/98:Jo32 av Carl Bildt m.fl. (m) framhålls att den största bristen i regeringens förslag rör behandlingen av ersättningsfrågorna och förslagets oförenlighet med grundlagen. Förslaget innebär enligt motionen att rätten till ersättning vid ingripande av det allmänna kringgåås i en rad olika situationer på ett sätt som strider mot 2 kap. 18 § regeringsformen. Motionärerna hänvisar till den diskussion om tolkningen av 2 kap. 18 § regeringsformen som förekommit och till Lagrådets uttalande bl.a. om att övervägande skäl talar för särskild återhållsamhet med att fästa avseende vid motivuttalanden som är svårförenliga med grundlagens ordalydelse. Det torde enligt motionen stå klart att propositionen strider mot grundlagen beträffande ersättningsrätten. Lydelsen av 2 kap. 18 § regeringsformen medför en ändring av rättsläget som innebär att rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar har utvidgats till att avse fall när myndighet ingriper i pågående verksamhet av bl.a. miljöskäl. Miljöbalken bör ändras så att detta framgår (yrkande 3).

Motionen vänder sig också mot att förslaget till 31 kap. 4 § inte ger utrymme för ersättning i anslutning till beslut om biotopskyddsområde utan först i samband med att dispens från beslutet vägras (yrkande 20). Vidare riktar sig motionen mot förslaget till 31 kap. 6 § miljöbalken som innebär att ersättningen vid markintrång skall minskas med det belopp som motsvarar vad markägaren är skyldig att tåla utan ersättning (yrkande 4).

I motion 1997/98:Jo34 av Olof Johansson m.fl. (c) begärs ett tillkännagivande till regeringen om behovet av klara och tydliga ersättningsregler (yrkande 2). Enligt motionen är det synnerligen otillfredsställande att regeringen lämnar ett förslag till samlad miljölagstiftning i fullt medvetande om att lagförslaget innehåller allvarliga oklarheter i en mycket central lagstiftningsfråga. Det faktum att det råder motsättning mellan grundlag och vanlig lag medför att t.ex. ersättningsfrågor även i framtiden kommer att avgöras i domstol. Det tolkningsutrymme som finns riskerar att medföra att domarna inte blir enhetliga, utan kan variera från domstol till domstol. Enligt motionen bör ett förtydligande av lagstiftningen ske också när det gäller frågan om den begränsning i markanvändningen som bör tålas utan ersättning. Förtydligandet bör ske med syfte att äganderätten även i fortsättningen skall ges ett mycket starkt skydd – samtidigt som det inte förhindrar de åtgärder som är motiverade på grund av skyddet av miljön.

Dan Ericsson m.fl. (kd) framhåller i motion 1997/98:Jo33 yrkande 30 vikten av att regeringsformen skall gälla och ersättning i förekommande fall utgå. Skyddet för pågående markanvändning får inte undergrävas och grundlagens skydd för ägande och ersättningsrätt måste respekteras. Riksdagen bör göra ett principuttalande i denna fråga.

Flera motioner vänder sig mot regeringens förslag om att införa möjlighet för regeringen att besluta om tillståndsplikt för husbehovstäkt. Enligt motion Jo32 av Carl Bildt m.fl. (m) kommer en tillståndsplikt för husbehovstäkter att leda till orimlig ökning av kostnaderna för jord- och skogsbruket (yrkande 28). En tillståndsplikt strider dessutom mot 2 kap. 18 § eftersom markägarens rätt till ersättning inte erkänns i de fall tillstånd vägras. I motion Jo34 av Olof Johansson m.fl. (c) begärs att husbehovstäkter under en viss volym skall undantas från kravet om tillståndsplikt (yrkande 19). Dan Ericsson m.fl. (kd) framhåller i motion Jo33 yrkande 14 att förslaget om tillståndsplikt för husbehovstäkt bortser från den verklighet den enskilde jordbrukaren befinner sig i. Öppnande av husbehovstäkt på lantbruksfastigheter är att beteckna som pågående markanvändning. Regeringens förslag bör avslås (yrkande 16).

Bakgrund

Den fråga som tas upp i de nu redovisade motionsyrkandena är om de föreslagna bestämmelserna om ersättning i 31 kap. miljöbalken står i överensstämmelse med bestämmelserna i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen.

Enligt 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen skall den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Det har i skilda sammanhang framförts kritik mot att bestämmelsens ordalydelse inte svarar mot motiven bakom bestämmelsen. I motiven anges att någon ändring när det gäller rätten till ersättning inte är avsedd. Mot detta har hävdats att ordalydelsen innebär en utvidgning av ersättningsrätten. Kritiken gäller mot denna bakgrund dels att det inte görs undantag för verksamhet som bedrivs utan laga stöd, dels att det inte görs undantag för sådana situationer där tillstånd för viss verksamhet omprövas eller återkallas eller verksamhet inskränks eller förbjuds på grund av miljö-, hälso- eller säkerhetsskäl. Det har vidare diskuterats om grundlagsregeln endast skulle medföra att ny lagstiftning måste innehålla ersättningsbestämmelser eller om också befintlig lagstiftning måste förse med ersättningsbestämmelser

När det gäller frågan om *ersättning ovanför den s.k. kvalifikationsgränsen*, betalas enligt gällande rätt (26 § första stycket naturvårdslagen och 19 kap. 7 § första stycket vattenlagen) ersättning för hela den skada som en fastighetsägare lider när den s.k. kvalifikationsgränsen är överskriden, dvs. när pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. När däremot en inskränkning inte är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras utgår inte någon ersättning.

När det gäller förarbetena bakom den nya bestämmelsen i 2 kap. 18 § regeringsformen och den rättsvetenskapliga debatt som förekommit i frågan vill utskottet hänvisa till sitt betänkande 1997/98:KU30.

Lagrådet

Lagrådet har vid sin granskning av det nu aktuella lagförslaget – mot bakgrund av att frågan gett upphov till omfattande debatt – funnit det oundvikligt att närmare granska frågan om ersättningsbestämmelsernas förenlighet med 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. Det råder enligt Lagrådet inga delade meningar om att bestämmelsen enligt sin ordalydelse innebär att rätt till ersättning inträder oavsett anledningen till att det allmänna inskränkt användningen av mark eller byggnad på angivet sätt. Även om inskränkningen föranletts av att mark används på ett miljöfarligt sätt är markägaren enligt ordalydelsen i bestämmelsen berättigad till ersättning. Den begränsning av ersättningsrätten som avses följa av miljöbalkens regler i 31 kap. står då i strid med 2 kap. 18 § regeringsformen. En sådan tolkning av bestämmelsen leder således till en grundlagsfäst rätt till ersättning som sträcker sig längre än vad som följer av tidigare rätt i fråga om ersättning för ingrepp av miljöskäl. Lagrådet har dock framhållit att detta inte varit lagstiftarens mening och hänvisat till uttalanden i förarbetena. Lagtexten har i så fall enligt Lagrådet fått en utformning som inte motsvarar lagstiftarens intentioner.

Lagrådet har härefter redovisat de lagtolkningsprinciper som tillämpas enligt vedertagen uppfattning i svensk rätt. Tolkningen av en lagregel skall grundas på regelns ordalydelse. Den omständigheten att i regelns förarbeten kan ha gjorts uttalanden som tyder på att avsikten med regeln varit en annan än vad dess ordalydelse ger vid handen skall i så fall i princip inte påverka tillämpningen. Om en strikt tolkning skulle leda till icke önskvärda resultat bör regeln ändras för att ge ett riktigare uttryck för lagstiftarens avsikter. I vissa undantagsfall anses emellertid en friare tolkning av en lagregels innebörd kunna förekomma när det är uppenbart att en tolkning enligt ordalagen skulle få oacceptabla konsekvenser. Detta gäller vid tolkning av vanlig lag.

Lagrådet har framhållit att det i åtskilliga sammanhang har gjorts uttalanden enligt vilka olika bestämmelser i 2 kap. regeringsformen om fri- och rättigheter skall ges en vidsträckt tolkning till den enskildes förmån. Lagrådet hade vidare tidigare uttalat att kravet på att man inte till den enskildes nackdel frångår en tillämpning i strikt överensstämmelse med lagtexten har särskild tyngd när det gäller de grundläggande fri- och rättigheterna (prop. 1977/78:195 s. 144). När det är fråga om en grundlagsregels betydelse för en ny lagstiftning, talar enligt Lagrådets mening övervägande skäl för särskild återhållsamhet med att fästa avseende vid motivuttalanden som är svårförenliga med grundlagsregelns betydelse.

Lagrådet har funnit att den föreliggande oförenligheten mellan ordalydelsen av 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen och motivuttalandena samt det inte helt klara rättsläget i fråga om grundlagstolkning inte är ägnade att främja en enhetlig rättstillämpning. Enligt Lagrådet ligger det

då närmast till hands att ändra 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen så att det ger ett klart uttryck för lagstiftarens avsikt. Lagrådet har förordat en sådan lösning. Lagrådet har uttryckt tveksamhet inför alternativet att i miljöbalken införa rätt till ersättning även beträffande ingrepp som för närvarande är ersättningsfria enligt miljö- och hälsoskyddslagstifningen. Det skulle vara fråga om en så genomgripande förändring av tidigare gällande ordning att den är svår att sakligt motivera, och det kan ifrågasättas om en så allomfattande rätt skulle vara förenlig med principen att förorenaren skall betala, som den kommit till uttryck bl.a. Romfördragets artikel 130.

Lagrådet har också funnit att det skulle vara betänkligt att avstå från att införa ytterligare ersättningsregler och därmed lämna principiellt viktiga frågor till rättstillämpningen. Någon säker vägledning för hur tillämpningen bör ske kan enligt Lagrådet inte ges genom tolkningsuttalanden av det slag lagrådsremissen bygger på. Det kan i sin tur medföra en för avsevärd tid bestående osäkerhet om rättsläget i ett för miljöarbetet vitalt hänseende.

Lagrådet har understrukt att lösningen – att frågan överlämnas till rättstillämpningen – utgör en nödfallsutväg föranledd av den i förevarande fall ovanligt påtagliga bristen i överensstämmelse mellan grundlagens motiv och dess ordalydelse.

Lagrådet har inte särskilt behandlat de föreslagna bestämmelserna i 31 kap. 6 § miljöbalken.

Propositionens syn på bestämmelserna i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen och dess motiv

Regeringen vill i den uppkomna situationen anföra att motivuttalandena bakom bestämmelsen är fullt klara. Där anges tydligt att någon utvidgning av ersättningsrätten i förhållande till gällande ersättningsregler inte har avsetts. Regeringen framhåller att en hävdvunnen tolkningsprincip i svensk rätt är att om en lagtext och dess motiv är oförenliga så är det lagtexten som gäller. Man får inte lagstifta genom motiv. Motivuttalanden kan däremot få betydelse vid tolkningen av en lagtext som är mångtydig eller oklar i sin innebörd men måste ha stöd i lagtexten för att beaktas i rättstillämpningen. I de utredningsbetänkanden som låg till grund för 1974 års regeringsform uttalades att det naturliga är att grundlag skall tolkas enligt samma principer som gäller för lagtolkning i allmänhet. Inom den moderna statsrättsliga doktrinen finns olika åsikter representerade, vissa författare hävdar att några särskilda principer inte gäller medan andra förordar att grundlag skall tolkas mera strikt än vanlig lag. Regeringen konstaterar att ordalydelsen av 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen knappast kan anses vara mångtydig eller oklar. En strikt tillämpning av huvudregeln vid oförenlighet mellan lagtext och motiv skulle alltså leda till att grundlagsstadgandet skall tillämpas efter sin ordalydelse, dvs. oavsett vad lagstiftaren kan ha avsett så har den nya lydelsen kommit att förändra rättsläget.

Regeringen har dock understrukt att lagtolkningsprinciper inte kan få leda till helt orimliga resultat. En ren bokstavstolkning kan i vissa fall leda till slutsatser som kan framstå som stötande eller som kan få orimliga praktiska

eller rättsliga konsekvenser. Att tolka en lag på ett sådant sätt är inte förenligt med svensk rättstradition.

Regeringen vill för sin del i den föreliggande situationen ta fasta på att det trots den i och för sig otvetydiga formuleringen av grundlagsstadgandet råder delade meningar om stadgandets innebörd. Detta förhållande visar enligt regeringen, även med beaktande av Lagrådets synpunkter, att situationen inte är sådan att någon entydig tolkningsprincip kan tillämpas. Av detta skäl bör det enligt regeringens mening inte vara möjligt att fullt ut hävda en ren bokstavstolkning. Regeringen har framhållit att det i stället måste vara befogat att anlägga ett vidare perspektiv där ändamålssynpunkter ges möjlighet att inverka vid lagtolkningen.

En tolkning enligt ordalydelsen skulle medföra att miljöbalken måste förses med ersättningsregler för situationer där sådan rätt inte står i samklang med de avvägningar som lagstiftaren hittills vidmakthållit. Många medborgare skulle med säkerhet uppfatta det som stötande om ersättning t.ex. skulle utgå till den vars verksamhet stoppas därför att det visar sig att verksamheten allvarligt hotar kringboende människors hälsa. Det är därför svårt att hävda en lagtolkning som leder till sådana resultat. Regeringen anser mot denna bakgrund att övervägande skäl talar för att 2 kap. 18 § andra stycket RF – trots ordalydelsen – måste uppfattas på det sättet att någon utvidgning av rätten till ersättning inte har skett.

Ersättnings storlek

I samband med införandet av plan- och bygglagen (1987:10) år 1987 framhöll bostadsutskottet i frågan om kvalifikationsgränsen att den grundläggande principen bör vara att skada för en fastighetsägare genom beslut av offentliga organ skall ersättas (bet. 1986/87:BoU1). Enligt bostadsutskottet fick dock var och en anses skyldig att ta en viss hänsyn till sin omgivning. Berörda markägare och rättighetsinnehavare skulle vara skyldiga att tåla ett visst mått av intrång i sina rättigheter, när intrånget sker för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Alla rådighetsinskränkningar kunde därför enligt bostadsutskottets mening inte kompenseras. Bostadsutskottet hänvisade bl.a. till de skötselregler som gäller för jordbruk och skogsbruk och som innebär en skyldighet av allmänna natur- och miljöintressen att hålla skog och jordbruksmark i visst skick utan att det för den skull kan göras anspråk på ersättning. Bostadsutskottet uttalade utan att ange en fast procentsats att 10 % inom berörd del av fastigheten fick anses vara den högsta nivå av intrång som i något fall behöver accepteras utan att ersättning betalas. Denna gräns skulle gälla om den berörda delen representerar ett i pengar litet belopp. I propositionen hänvisas till några fall där Hovrätten för Övre Norrland funnit att intrånget (restriktioner för skogsavverkning i naturreservat) inte fick överskrida 8 782 kr i 1990 års penningvärde.

Det förhållandet att bedömningen skall göras med utgångspunkt i berörd del av fastigheten innebär att ersättning inte skall betalas för de delar där kvalifikationsgränsen inte har nåtts. Det blir alltså fråga om att betala

ersättning endast för sådana fastighetsdelar där pågående markanvändning avsevärt försvåras.

En förutsättning för att inträngsersättning skall utgå är således att den s.k. kvalifikationsgränsen har överskridits, dvs. att markanvändningen avsevärt försvåras. Ersättning skall då betalas för hela skadan, alltså även för den del som ligger under kvalifikationsgränsen. När kvalifikationsgränsen inte har uppnåtts skall däremot ersättning inte betalas alls.

Enligt regeringen kan skillnaden i ersättning mellan ett fall som ligger strax under kvalifikationsgränsen och ett fall som ligger strax ovanför bli omotiverat stor. Regeringen anser bl.a. mot bakgrund av att remissyttrandena överlag gett ett starkt stöd för en sådan förändring av ersättningsbestämmelserna att en avräkningsregel skall införas. Regeringen hänvisar därvid även till att möjligheterna att åstadkomma ett gott skydd för olika landskapstyper och biotyper till stor del är en fråga om kostnader. För att skapa utrymme för skyddet är det enligt regeringen viktigt att åstadkomma en lämplig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret mellan staten och den enskilde.

Den föreslagna ordningen gäller redan i vissa situationer enligt plan- och bygglagen. Enligt 14 kap. 8 § första stycket 1 och 2 skall ersättning betalas av kommunen om skada uppkommer till följd av bl.a. att bygglov vägras för att ersätta en riven eller genom olyckshändelse förstörd byggnad med en ny byggnad. Enligt paragrafens andra stycke krävs det för att ersättning skall utgå när byggnaden förstörts genom annat än olyckshändelse att skadan är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten. Ersättningen skall enligt 14 kap. 10 § andra stycket minskas med belopp som motsvarar vad som på grund av 14 kap. 8 § andra stycket skall tålas utan ersättning.

Frågan om nivån på ersättning togs upp i samband med riksdagsbehandlingen av regeringens förslag till lag om kärnkraftens avveckling (prop. 1996/97: 176). Konstitutionsutskottet, som yttrade sig över propositionen till näringsutskottet, höll offentlig utfrågning bl.a. med professorerna Bertil Bengtsson, Anders Victorin och Hans Heinrich Vogel. I fråga om ersättning enligt 2 kap. 18 § regeringsformen framhöll Bertil Bengtsson att som huvudregel gäller att det skall vara fråga om full ersättning för förlusten, men att grundlagen inte kräver full ersättning under alla omständigheter. Det är alldeles tydligt att man inte alltid i alla lägen behöver ge full ersättning. Man kan tänka sig speciella fall och olika argument för att full ersättning inte skall gälla. Dagens lagstiftning ger inte i alla lägen full ersättning, även om den ger det i många fall. Man kan alltså inte säga att rättsläget är riktigt klart, men man vet vad som är huvudregeln. Professor Anders Victorin framhöll däremot att principen att full ersättning skall utgå är starkare sedan ändringen i 2 kap. 18 §, i vart fall när det gäller nya typer av ingrepp.

Konstitutionsutskottets överväganden

Konstitutionsutskottet vill understryka vad som också framhållits i den rättsvetenskapliga debatten, av Lagrådet och av regeringen, att motivuttalandena bakom ändringarna 1994 av 2 kap. 18 § andra stycket

regeringsformen är klara och entydiga. Någon förändring av tidigare gällande rätt var inte avsedd. Det framstår emellertid också som tydligt att paragrafens ordalydelse inte står i full överensstämmelse med motiven. Om lagtext och motiv inte stämmer överens är det en hävdvunnen tolkningsprincip att det är lagtexten som gäller. Konstitutionsutskottet delar emellertid regeringens uppfattning att en sådan tolkningsprincip – också i fråga om regeringsformen – inte kan upprätthållas om den skulle leda till orimliga resultat. En strikt bokstavstolkning i strid med motivuttalanden skulle i vissa fall kunna leda till ett resultat som framstår som direkt stötande för allmän rättsuppfattning och få orimliga praktiska eller rättsliga konsekvenser. En sådan lagtolkning står som regeringen framhållit inte i överensstämmelse med svensk rättstradition. Enligt konstitutionsutskottets uppfattning kan det inte bortses från att det allmänt skulle framstå som stötande om grundlagsbestämmelsen skulle medföra att det betalas ut ersättning till t.ex. den vars verksamhet stoppas för att den innebär ett allvarligt hot mot människors hälsa eller miljön. Det bör som regeringen framhållit därför inte vara möjligt att fullt ut hävda en ren bokstavstolkning, utan ett vidare ändamålsperspektiv måste kunna anläggas. En sådan bedömning har också förekommit i den rättsvetenskapliga debatten om 2 kap. 18 § regeringsformen. Bestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen måste enligt konstitutionsutskottets mening mot denna bakgrund trots sin ordalydelse uppfattas så att någon utvidgning av rätten till ersättning inte skett.

När det härfter gäller den fråga om ersättningens storlek som tagits upp i motion Jo32 yrkande 4 (m) vill konstitutionsutskottet framhålla att grundlagsreglerna ger utrymme för lägre ersättningsnivåer än full ersättning. Beräkningen av ersättningen skall ske enligt grunder som anges i lag. Bl.a. gäller att ersättning i många fall inte betalas alls under en viss kvalifikationsnivå. Som framhålls i propositionen betalas enligt plan- och bygglagen i vissa fall ersättning först sedan beloppet minskats med ett belopp som motsvarar vad som skall tålas utan ersättning, dvs. när skadan inte är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten. Den föreslagna bestämmelsen i 31 kap. 6 § miljöbalken om att ersättning skall minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning kan mot bakgrund också av vad utskottet ovan anfört om innehållet i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen således inte anses stå i strid med denna grundlagsbestämmelse.

Konstitutionsutskottet anser inte heller att den bestämmelse i 31 kap. 4 § förslaget till miljöbalk som innebär att ersättning inte betalas förrän dispens i fråga om biotopskydd vägras strider mot bestämmelserna i 2 kap. 18 regeringsformen. Mot bakgrund av att grundlagsbestämmelserna föreskriver att det är förlusten som skall ersättas ter det sig rimligt att i dessa fall som kan avse ganska begränsade områden avvakta det beslut som innebär att en förlust klart och tydligt kan konstateras innan rätt till ersättning uppkommer.

Konstitutionsutskottet tillstyrker således regeringens förslag, såvitt gäller ersättning vid ingripanden från det allmänna, och avstyrker motionerna 1997/98:Jo32 yrkandena 3, 4 och 20, 1997/98:Jo34 yrkande 2 och 1997/98:Jo33 yrkande 30.

När det slutligen gäller frågan om tillståndsplikt vid husbehovstäkt motiveras förslaget av behovet av att kunna stoppa täkter som kan befaras medföra skador på naturmiljön. Mot bakgrund av den princip om förvaltaransvar som uttrycks i inledningsparagrafen i förslaget till miljöbalk kan det enligt konstitutionsutskottets mening inte bortses från att husbehovstäkt kan utgöra ett allvarligt ingrepp i naturen. Det kan därför vara motiverat att se öppnandet av en husbehovstäkt som ändrad markanvändning och införa en tillståndsplikt för de fall hushållningen av naturresurser motverkas eller täkten skulle medföra en icke obetydlig skada på miljön. Eftersom ett vägrat tillstånd då inte kan anses som ett ingrepp i pågående markanvändning faller beslutet inte inom ramen för rätten till ersättning enligt 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. Konstitutionsutskottet vill också hänvisa till vad som sägs i propositionen del 1 s. 378 om att en tillståndsskyldighet inte införs obligatoriskt. Bemyndigandet till regeringen bör enligt propositionen kunna utnyttjas så flexibelt att tillståndsplikten kan begränsas till bara de områden som bör ges ett starkare skydd och till ett visst material, vanligtvis naturgrus.

Konstitutionsutskottet tillstyrker således propositionens förslag också när det gäller husbehovstäkt. Motionerna 1997/98:Jo32 yrkande 28, 1997/98:Jo34 yrkande 19 samt 1997/98:Jo33 yrkande 14 avstyrks därför.

Stockholm den 10 mars 1998

På konstitutionsutskottets vägnar

Bo Könberg

I beslutet har deltagit: Bo Könberg (fp), Kurt Ove Johansson (s), Catarina Rönnung (s), Anders Björck (m), Axel Andersson (s), Widar Andersson (s), Birger Hagård (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Birgitta Hambræus (c), Pär-Axel Sahlberg (s), Mats Berglind (s), Kenneth Kvist (v), Frank Lassen (s), Peter Eriksson (mp), Margitta Edgren (fp), Nils Fredrik Aurelius (m) och Göran Lindblad (m).

Avvikande meningar

1. Ersättning vid ingripanden från det allmänna

Anders Björck, Birger Hagård, Nils Fredrik Aurelius och Göran Lindblad (alla m) anser att den del av utskottets yttrande under rubriken Konstitutionsutskottets överväganden som börjar med "Konstitutionsutskottet vill" och slutar med "yrkande 30" bort ha följande lydelse:

Lagrådet har bedömt att de föreslagna reglerna om ersättning vid ingripanden från det allmänna inte är förenliga med ordalydelsen av bestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. Enligt utskottets mening kan det inte bortses ifrån att den nya lydelsen av bestämmelsen innebär en ändring av rättsläget som får till följd att rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar har utvidgats till att gälla också fall där myndigheter ingriper i pågående verksamhet av bl.a. miljöskäl. Utskottet anser att detta förhållande bör komma till uttryck i 31 kap. miljöbalken så att 4 § också omfattar samtliga sådana fall.

Utskottet vänder sig också mot regeringens förslag när det gäller ersättning på grund av att biotopskyddsområde fastställts. Det saknas enligt utskottets mening tillräckliga skäl att i motsats till vad som gäller vid natur- eller kulturresevat knyta ersättningsrätten enbart till de fall dispens vägras. Eftersom ingripandet drabbar äganderätten eller förfoganderätten redan vid beslutet om biotopskyddsområde bör ersättning också betalas vid denna tidpunkt.

När det gäller ersättningens storlek vill utskottet understryka att huvudprincipen är att full ersättning skall utgå. De regler i plan- och bygglagen som propositionen hänvisar till när det gäller visst avdrag från ersättningen är ett undantag från huvudprincipen. Enligt utskottets mening finns det inte tillräckliga skäl att som nu föreslagits göra ytterligare undantag från huvudprincipen och därmed försvaga denna princip till men för äganderätten och den enskildes ställning. Utskottet tillstyrker således motionerna 1997/98: Jo32 yrkandena 3, 4 och 20 samt 1997/98:Jo33 yrkandena 30. Motion 1997/98:Jo34 yrkande 2 får därmed anses tillgodo-sedd.

2. Tillstånd för husbehovstäkt

Anders Björck (m), Birger Hagård (m), Birgitta Hambræus (c), Nils Fredrik Aurelius (m) och Göran Lindblad (m) anser att den del av utskottets yttrande under rubriken Konstitutionsutskottets överväganden som börjar med "När det slutligen" och slutar med "avstyrks därför" bort ha följande lydelse:

När det slutligen gäller frågan om husbehovstäkt föreslår regeringen att det skall införas en möjlighet till tillståndsplikt mot bakgrund bl.a. av att öppnandet av en husbehovstäkt i likhet med kommersiell täkt skall ses som ändrad markanvändning. Konstitutionsutskottet vill understryka att begreppet pågående markanvändning inte får ges en orimlig tolkning. Öppnandet av en mindre husbehovstäkt inom jordbruk eller skogsbruk kan inte rimligtvis ses som ändrad markanvändning. Konstitutionsutskottet anser i stället att öppnandet av en husbehovstäkt skall ses som ett led i en naturlig pågående användning av jordbruks- eller skogsbruksmark. Införandet av en möjlighet att kräva tillstånd innebär dessutom att det inte betalas ersättning för ingreppet från det allmänna sida, vilket enligt konstitutionsutskottets mening får anses stå i strid med 2 kap. 18 § regeringsformen. Konstitutionsutskottet tillstyrker således motionerna 1997/98:Jo32 yrkande 28, 1997/98:Jo33 yrkande 14 och 1997/98:Jo34 yrkande 19.

Till jordbruksutskottet	1
Propositionen	1
Motionerna	3
Bakgrund	4
Lagrådet	5
Propositionens syn på bestämmelserna i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen och dess motiv	6
Ersättningens storlek	7
Konstitutionsutskottets överväganden	8
Avvikande meningar	10
1. Ersättning vid ingripanden från det allmänna	10
2. Tillstånd för husbehovstäkt	11