

Delphi

Staten ska ersätta Nordkalk med 625 miljoner kronor för införande av Natura 2000-område på Gotland

Erica Nobel / Partner / Advokat, **Caroline Appelberg** Associate & **Erik Pilhage** / Associate



Staten ska ersätta Nordkalk med 625 miljoner kronor för införande av Natura 2000-område på Gotland

Erica Nobel / Partner / Advokat, **Caroline Appelberg Associate & Erik Pilhage / Associate**

Mark- och miljödomstolen har den 14 mars 2023 i mål M 2296-20 bedömt att staten genom att införa ett Natura 2000-område på norra Gotland inskränkt Nordkalk AB:s egendomsskydd. Med anledning av det har domstolen beslutat att staten ska betala 625 miljoner kr till bolaget för en utebliven kalktäkt.

Målet aktualiserar flera intressanta rätts- och sakfrågor, i synnerhet vad som utgör ”*pågående markanvändning*” enligt 31 kap. 4 § miljöbalken och 2 kap. 15 § regeringsformen, och i förlängningen i vilka situationer enskilda har rätt till ersättning från staten vid beslut som inkräktar på egendomsskyddet.

Bakgrund

Nordkalk AB (”Nordkalk”) ansökte i maj 2006 om tillstånd till bergtäkt m.m. i syfte att bryta kalksten i den s.k. Bungetäkten på norra Gotland. Efter en långdragen process gav mark- och miljödomstolen (”MMD”) den 2 juni 2014 bolaget tillstånd.

Domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen (”MÖD”), som satte ut huvudförhandling att hållas i april 2015. Innan förhandlingen lämnade Naturvårdsverket in en begäran till regeringen om utpekande av nya Natura 2000-områden. Begäran innebar att den fastighet där Nordkalk getts tillstånd att bryta kalksten skulle komma att omfattas av Natura 2000-området Bästeträsk. Mot denna bakgrund beslutade MÖD att vilandeförklara målet i avvaktan på regeringens beslut i frågan. Regeringen

beslutade strax därefter att i enlighet med artikel 4.1 i art- och habitatdirektivet föreslå Europeiska kommissionen den av Naturvårdsverket begärda justeringen av Natura 2000-områdena på Gotland. Naturvårdsverket förde i oktober 2015 in ändringen i förteckningen över Natura 2000-områden och Europeiska kommissionen kom senare att uppdatera listan över Natura 2000-områden i enlighet med regeringens förslag.

Nordkalk ansökte hos Högsta förvaltningsdomstolen (”HFD”) om rättsprövning av regeringens beslut. Den 29 juni 2017 förklarade HFD att beslutet skulle stå fast. MÖD återupptog handläggningen av tillståndsmålet, och upphävde den 11 september 2018 det av MMD beviljade tillståndet från 2 juni 2014 samt avlog Nordkalks ansökan om Natura 2000-tillstånd och tillstånd för kalkstenstäkt m.m. Högsta domstolen beslutade den 1 april 2019 att inte bevilja prövningstillstånd, och avslagsbeslutet från MÖD fick därmed laga kraft.

Nordkalk inledde därefter nu aktuell skadeståndsprocess, och yrkade att svenska staten skulle förpliktigas att utge ersättning till bolaget för den skada man ansett sig lidit som en följd av att täktområdet utsetts till Natura 2000-område. Det yrkade beloppet uppgick till totalt cirka 2,8 miljarder kronor, plus uppräknning enligt konsumentprisindex samt ränta.

Mark- och miljödomstolens domskäl

Domstolen konstaterar att regeringens beslut att

föreslå täktområdet som Natura 2000-område inte är obefogat ur ett naturvårdsperspektiv. Detta utesluter dock inte att staten kan vara skyldig att utge ersättning för den ekonomiska skada som beslutet medfört för Nordkalk.

Rätt till ersättning enligt grundlag

MMD prövar frågan om Nordkalk har rätt till ersättning på grund av bestämmelserna om egendomsskydd i 2 kap. 15 § regeringsformen. Av denna regel framgår att en enskild har rätt till ersättning om (i) pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller (ii) om skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Vad gäller lydelsen (i) förekommer den även i den särskilda ersättningsbestämmelsen i 31 kap. 4 § miljöbalken, vilket dock inte lydelsen (ii) gör.

MMD gör bedömningen att regeringens beslut medförde att Nordkalk förlorade alla möjligheter att tillgodogöra sig värdet på den kalkstensfyndighet som finns på bolagets mark. Fyndigheterna representerar ett mycket högt ekonomiskt värde, och bolaget har investerat ungefär 20 miljoner euro i den nya täkten. Regeringens beslut gjorde investeringarna onyttiga. Den skada som uppkommit för Nordkalk måste därför betraktas som betydande i förhållande till värdet på den aktuella delen av fastigheten.

Nordkalk har därför rätt till ersättning enligt regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd, då det allmänna inskränkt användningen av bolagets mark på sådant sätt att skada uppkommit som varit betydande i förhållande till värdet på den aktuella fastigheten. MMD konstaterar dock att ersättningsfrågan i första hand ska prövas enligt den särskilda regleringen i 31 kap. miljöbalken. Vid denna prövning måste det dock, enligt MMD, beaktas att Nordkalk har en principiell rätt till ersättning enligt grundlagen och att miljöbalkens regler inte får tillämpas på ett sätt som urholkar denna rätt.

Rätt till ersättning enligt 31 kap. miljöbalken

Ersättningsregeln i 31 kap. 4 § miljöbalken skiljer

sig något från ersättningsregeln i 2 kap. 15 § regeringsformen. Enligt miljöbalken krävs för att staten ska vara skyldig att utge ersättning till en enskild antingen (i) att mark tas i anspråk eller (ii) att pågående markanvändning inom berörd del av fastighet avsevärt försvåras.

Nordkalk framförde att marken tagits i anspråk genom att regeringens beslut var ett led i bildandet av en nationalpark på fastigheten. MMD bedömer i denna del att det visserligen finns vissa samband mellan nationalparksplanerna och processen att utpeka området som ett Natura 2000-område. För att jämställa detta förfarande med att expropriera marken hade det enligt MMD dock krävts mycket stark bevisning, vilket enligt domstolens bedömning inte hade presenterats i målet. MMD bedömde därför att marken inte hade tagits i anspråk på det sätt som Nordkalk gjorde gällande.

MMD går sedan vidare till den för målet avgörande frågan om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt har försvårats. Av central betydelse är alltså frågan om vad som utgör ”*pågående markanvändning*”. Högsta domstolen har i avgörandet NJA 2015 s. 323 uttalat att ”*pågående markanvändning*” får ses främst som en markering att fastighetsägaren inte ska ersättas för att denne förlorar möjligheten att ändra markanvändningen i syfte att nyttja fastigheten på annat sätt än tidigare, t.ex. för en annan slags näringsverksamhet. Uttrycket ska dock ges en relativt generös tillämpning.

MMD lade vikt vid att Nordkalk förvärvade den aktuella marken med det enda syftet att bedriva kalktäktsverksamhet. Bolaget hade efter förvärvet vidtagit en rad förberedande åtgärder inför uppstarten av verksamheten, bl.a. genom att söka och beviljas miljöstillstånd och genomföra prospektering. Mot denna bakgrund ansåg MMD att verksamheten kunde beskrivas som ”uppstartsverksamhet”, vilket omfattas av begreppet pågående markanvändning. Det huvudsakliga argumentet mot att verksamheten skulle betraktas som pågående markanvändning var att Nordkalk aldrig haft ett lagakraftvunnet miljöstillstånd för fullskalig täktverksamhet. MMD

menar dock att detta inte är ett absolut hinder för att betrakta verksamheten som pågående markanvändning, och uttalar att avsaknaden av ett tillstånd måste bedömas mot bakgrund av en täktverksamhets särskilda natur. Fastighetens värde är inte ett abstrakt förväntningsvärde, utan värdet som finns i de fysiska fyndigheterna är förhållandevis konkret. Värdet är därför inte, vilket annars ofta är fallet, i huvudsak beroende av den av myndigheter och domstolar tillåtna markanvändningen.

Vidare måste, enligt MMD, den utdragna tillståndsprocessen beaktas vid bedömningen om verksamheten utgjort pågående markanvändning. Vid tiden för regeringens beslut hade Nordkalk erhållit såväl en lagakraftvunnen tillåtlighetsdom från Miljööverdomstolen som ett tillstånd för fullskalig täktverksamhet från MMD (som dock aldrig vann laga kraft). Enligt MMD blev dock frågan om det sistnämnda tillståndet skulle hinna avslutas genom lagakraftvunnen dom, på grund av det tidsmässigt nära sambandet med regeringens beslut, beroende av frågor som domstolens handläggningstid, datum för huvudförhandling m.m. Dessa omständigheter anser inte MMD ska läggas Nordkalk till last vid bedömningen om deras verksamhet utgjort pågående markanvändning.

MMD bedömde därför sammantaget att Nordkalks verksamhet utgjort pågående markanvändning. Att markanvändningen avsevärt har försvårats genom regeringens beslut råder det enligt MMD ingen tvekan om. Nordkalk har därför även rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken.

Kausalitet och storlek på ersättningen

För att ersättning ska utgå krävs att det finns ett orsakssamband (kausalitet) mellan regeringens beslut att täkten skulle omfattas av ett Natura 2000-område och den påstådda skadan. I denna del gör MMD bedömningen att det fanns en hög sannolikhet för att ett slutligt tillstånd skulle givits, även om det inte går att veta exakt hur ett sådant tillstånd skulle komma att se ut. Det föreligger därför i domstolens mening kausalitet mellan

regeringens beslut och den skada Nordkalk lidit.

Vad gäller storleken på ersättningen hade Nordkalk yrkat ersättning om cirka 2,8 miljarder kronor (plus uppräknande enligt konsumentprisindex samt ränta). Beräkningssättet grundades på rörelseskada, innefattandes bl.a. den uteblivna vinsten företaget lidit. MMD delar inte bolagets uppfattning, utan bedömer att ersättningen ska beräknas som intrångsersättning. Intrångsersättningen beräknas utifrån den värdeminskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom ett ingripande. Domstolen bedömer att marknadsvärdet innan regeringens beslut var 500 miljoner kronor, och att marknadsvärdet för fastigheten i dagsläget är försumbar. Den ersättning som Nordkalk har rätt till utgörs därför av 500 miljoner kronor som intrångsersättning, och 125 miljoner (25 % av intrångsersättningen) som ytterligare intrångsersättning i enlighet med 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen. På det totala beloppet 625 miljoner tillkommer även uppräknning enligt konsumentprisindex samt ränta.

Reflektioner

Frågan om Nordkalks verksamhet inneburit ”*pågående markanvändning*” på fastigheten har avgörande betydelse för företagets rätt till ersättning, och det är inte klart vilka omständigheter som ska ges störst vikt vid den bedömningen. MMD har ansett att den ”uppstartsverksamhet” som bedrivits på fastigheten, kombinerat med den exceptionella tillståndsprocessen, inneburit att det rört sig om pågående markanvändning. Detta trots att Nordkalk aldrig hade ett lagakraftvunnet tillstånd för fullskalig kalktäktsverksamhet, en omständighet som typiskt sett ges stor betydelse.

Vidare gör domstolen ett antal antaganden vid bedömningen av kausalitet och ersättningens storlek, bl.a. att ett miljötillstånd slutligen skulle ha meddelats. Domstolen gör också uppskattningen, genom en bevisvärdering av det parterna åberopat, att marknadsvärdet för fastigheten om Nordkalk getts tillstånd för fullskalig kalktäkt skulle uppgått

till en miljard kronor. Detta belopp halveras dock med beaktande av den osäkerhet som råder kring om ett tillstånd överhuvudtaget skulle meddelats om regeringen inte hade pekat ut ett Natura 2000-område på platsen.

I ett snarlikt mål som avgjordes av MMD i april 2022 kom domstolen fram till motsatt bedömning jämfört med ovanstående. I 2022 års dom bedömde domstolen att företaget SMA Mineral, som i likhet med Nordkalk bedriver kalktäktsverksamhet på norra Gotland, inte hade rätt till skadestånd. Även SMA Minerals täkt omfattades av Natura 2000-området, och grunderna för skadeståndstalan var i stora delar desamma som Nordkalks talan. I det fallet ansåg MMD inte att SMA Minerals verksamhet inneburit ”*avsevärt försvårande av pågående markanvändning*”. Domen är överklagad till MÖD, som beviljat prövningstillstånd.

Domen i Nordkalk-målet kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen.

Kontakt:

Erica Nobel / Partner / Advokat
+46 (0) 733 80 02 25
erica.nobel@delphi.se

Caroline Appelberg / Associate
+46 (0) 767 72 00 94
caroline.appelberg@delphi.se

Erik Pihlberg / Associate
+46 (0) 709 25 28 89
erik.pihlberg@delphi.se