Handläggare
Camilla Husebye Becker
Telefon: 08-508 288 83

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2026-11-03, p. 8

Betänkandet Stärkt egendomsskydd i regeringsformen (SOU 2026:54)

Remiss från kommunstyrelsen, KS 2026/944

Förvaltningens förslag till beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att

1. Avstyrka förslaget till ändringar i regeringsformen på nuvarande underlag.
2. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
3. Justera ärendet omedelbart.

Sammanfattning

Egendomsskyddskommittén föreslår ändringar av egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen genom följande.

- Det införs ett krav på proportionalitet som en förutsättning för att expropriativa förfoganden och rådighetsinskränkningar ska vara tillåtna. Ett expropriativt förfogande eller en rådighetsinskränkning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet, och ett sådant ingrepp får vidtas endast om vad som kan vinnas med det överväger olägenheterna för den enskilde.
- Rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar ska stärkas genom att den enskilde tillförsäkras full ersättning.
- Det införs ett grundlagsskydd för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar som görs för att trygga hälsa eller säkerhet eller för att avvärja skada på miljön till följd av miljöfarlig verksamhet.

Ordföranden för grundlagskommittén, f d justitierådet Lindskog, samt den politiska minoriteten i kommittén har reserverat sig mot förslaget bland annat eftersom det presenterats sent under arbetets gång och inte hunnit granskas av expertgruppen. Det framförs även synpunkter på att kommitténs förslag utformats för att tillämpas direkt av domstolar och myndigheter, medan grundlagar i första hand

Miljöförvaltningen
Verksamhetsstöd

Fleminggatan 4
Box 8136
104 20 STOCKHOLM
Telefon 08-508 28 883
Växel 08-508 28 800
e-postadress
camilla.husebye.becker@stockholm.se
start.stockholm

bör rikta sig till lagstiftaren, samt på risken för konflikt med principen om att förorenaren betalar.

Förvaltningen anser att de föreslagna ändringarna kan ge positiva effekter för enskilda, men riskerar att få betydande negativa konsekvenser, dels för förutsättningarna att inrätta olika typer av områdesskydd på grund av ersättningskostnaderna för rådighetsinskränkningar och dels för tillsynen på grund av utformningen av proportionalitetskravet.

Förvaltningen anser vidare att det är av största vikt att grundlagsändringar föregås av gedigen utredning. Förvaltningen instämmer i de synpunkter som ordföranden och minoriteten fört fram både i fråga om utredningen av förslaget och i fråga om att det bär prägel av vanlig lag snarare än grundlag. Sammantaget kan det redovisade förslaget inte anses tillräckligt utrett.

Förvaltningen anser därför att förslaget, på nuvarande underlag, bör avstyrkas.

Bakgrund

Egendomsskyddskommitténs uppdrag

Justitiedepartementet har remitterat Egendomsskyddskommitténs betänkande *Stärkt egendomsskydd i regeringsformen,* SOU 2026:54 till Stockholms stad för yttrande senast den 21 september 2026.

Grundlagsbestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen ger ett skydd mot expropriation och andra sådana förfoganden (expropriativa förfoganden) samt mot inskränkningar i användningen av mark eller byggnad (rådighetsinskränkningar). Ingrepp får i dessa fall endast göras när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Rätten till ersättning ser olika ut beroende på vilken typ av ingrepp det är fråga om. Vid *expropriativa förfoganden* är den enskilde garanterad full ersättning för sin förlust. Vid *rådighetsinskränkning* finns rätt till ersättning endast om inskränkningen innebär 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. Någon nivå på ersättningen anges dock inte för dessa fall.

Rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl omfattas inte av grundlagsskyddet för rätten till ersättning. I dessa fall gäller i stället vad som följer av vanlig lag eller, i avsaknad av lag, allmänna rättsprinciper.

Egendomsskyddskommittén, som är en parlamentariskt sammansatt kommitté med en opolitisk ordförande, har haft i uppdrag att utreda om den grundlagsskyddade rätten till ersättning vid rådighetsin-

skränkningar bör ändras och, i mån av tid, ta upp andra frågor som rör egendomsskyddet i regeringsformen, t.ex. om det bör införas ett uttryckligt proportionalitetskrav för att ett ingrepp ska vara godtagbart.

Kommittén har lämnat förslag rörande dels regleringen av de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att begränsningar i egendomsskyddet ska vara godtagbara, dels rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar.

Kommitténs förslag

Krav på proportionalitet

Kommittén föreslår att det i 2 kap. 15 § regeringsformen införs ett uttryckligt krav på proportionalitet. Detta innebär att ett expropriativt förfogande eller en rådighetsinskränkning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och att ett sådant ingrepp får vidtas endast om vad som kan vinnas med det överväger olägenheterna för den enskilde. Proportionalitet ska påvisas för att ingrepp ska vara tillåtet. Prövningen av proportionaliteten innefattar dels en bedömning av om ändamålet kan uppnås på något annat eller i varje fall mindre ingripande sätt, dels en avvägning mellan vad det allmänna vinner genom regleringen och olägenheterna för enskilda. Det innebär att även om det finns ett angeläget allmänt intresse som motiverar begränsningar i egendomsskyddet och det intresset inte kan uppnås på något annat eller i varje fall mindre ingripande sätt, så får ingreppet inte innebära en oskälig börda för den enskilde.

Rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar tydliggörs och stärks

Kommittén föreslår att den enskilde ska garanteras full ersättning även vid rådighetsinskränkningar, om användningen av mark avsevärt försvåras eller om byggnader drabbas av betydande skada. Rätten till ersättning ska framgå direkt av 2 kap. 15 § regeringsformen, medan grunder för beräkning av ersättningen ska bestämmas i lag.

Rådighetsinskränkningar som görs för att trygga hälsa eller säkerhet eller för att avvärja skada på miljön

För inskränkningar som görs för att trygga hälsa, säkerhet eller för att avvärja skada på miljön från miljöfarlig verksamhet ska den enskilde ha rätt till ersättning i den mån det krävs för att inskränkningen ska vara godtagbar. Försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren betalar har betydelse för bedömningen, liksom laglighetsprincipen. Ersättning ska normalt inte lämnas vid ingripanden mot verksamheter som innebär hot mot säkerhet, hälsa och miljö.

Dock kan ersättning komma i fråga om tidigare laglig användning blivit olaglig genom senare tillkommen reglering.

Förslagens konsekvenser

Kommittén bedömer att enskildas rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar stärks genom förslaget, men att det kan medföra ökade kostnader för det allmänna. Kommittén bedömer också att förstärkning av ersättningsrätten kommer öka förekomsten av miljöer med höga naturvärden till följd av att enskilda markägare kan främja förekomsten av sådana utan att riskera ekonomisk förlust vid eventuella rådighetsinskränkningar.

Ärendet

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet till miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast den 4 november 2026.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av förvaltningsjuristen Camilla Husebye Becker i samråd med avdelningen Stadsmiljö.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Inledning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden berörs indirekt av förslagen till ändringar i egendomsskyddet genom att den bereder förslag till inrättande av nya naturreservat och andra områdesskydd samt utövar tillsyn över miljöfarlig verksamhet.

Rubriksättningen nedan korresponderar med betänkandets avsnittsbeteckningar.

Avsnitt 11.4 och 11.5

De föreslagna ändringarna kan få betydelse för stadens del i samband med inrättande av olika former av naturskydd. Om förslaget genomförs kommer det krävas en proportionalitetsprövning och enskilda som får tåla rådighetsinskränkningar får rätt till ersättning. Områdesskydden har hittills till största del inrättats inom stadens egen mark, men det finns områden som ägs av enskilda aktörer där områdesskydd skulle kunna vara befogat. Det kan också förekomma servitut eller andra nyttjanderätter till berörd mark som skulle kunna påverkas av ett inrättande och där proportionalitetsprövning och ersättningsrätt kan få betydande effekter. I förlängningen kan det påverka i vilken utsträckning värdefull natur i staden kan skyddas.

Det är mer oklart vilken betydelse förslaget kan få för nämndens tillsynsverksamhet och i vilka situationer kommittén ser framför sig

att det ska få genomslag, utöver i ärenden om inrättande av områdesskydd. Förvaltningen uppfattar dock att tillsynsmyndighetens möjlighet att ingripa skulle kunna påverkas exempelvis om det byggs bostäder i närheten av en anmälningspliktig verksamhet som ger upphov till utsläpp till luft som kommer att påverka den nya bebyggelsen. Verksamheten ger upphov till utsläpp som kan medföra störningar för människors hälsa och miljön, men behovet av myndighetens ingripande uppkommer i detta fall på grund av de nytillkomna bostäderna, vilket verksamheten inte kunnat påverka.

Proportionalitetsprincipen kommer idag till uttryck i såväl förvaltningslagen som i miljöbalken och annan sektorslagstiftning och den myndighet som vill besluta om föreläggande eller förbud har bevisbördan för att ingripandet står i proportion till nyttan. Vid prövning mot de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken ska det också göras en rimlighetsavvägning av kraven, där miljönyttan vägs mot kostnaden och vad som kan anses branschekonomiskt rimligt.

Kommitténs förslag förefaller innebära längre gående krav på prövningen av proportionaliteten än i dag, eftersom det även ska beaktas huruvida det kan komma att utgå ersättning (se s. 226). Enligt betänkandet är avsikten att det som utgångspunkt inte bör utgå ersättning vid rådighetsinskränkningar som behövs för att skydda miljö och hälsa samt av säkerhetsskäl. Det förefaller dock som att förutsättningarna att få ersättning kan påverka proportionalitetsbedömningen och därmed tillsynsmyndigheternas möjligheter att ingripa i t.ex. den typ av situation som nämns ovan (se s. 226 f., 242 och 247). Det avviker från vad som gäller idag och kan potentiellt få stora konsekvenser för i vart fall miljötillsynen. Det är oklart om en sådan ordning är helt förenlig med den EU-rättsliga principen om att förorenaren betalar.

Förvaltningen anser sammantaget att det inte är tillräckligt utrett vilka konsekvenser det föreslagna kravet på proportionalitetsprövning kan få för tillsynsmyndigheternas förutsättningar att ingripa mot t.ex. miljöfarliga verksamheter på grund av ändrade omgivningsförhållanden. Det kan också ifrågasättas om det är lämpligt att göra avgränsningar av rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar för att avvärja skada på miljön till enbart miljöfarlig verksamhet, ett begrepp som är definierat i vanlig lag.

Reservationer

Kommitténs ordförande, f.d. justitierådet Stefan Lindskog, och kommitténs minoritet har reserverat sig mot kommitténs förslag (s. 255 ff respektive s. 256 ff).

Av reservationerna framgår bl.a. att majoriteten i kommittén i sent skede i utredningen ändrat förslagets utformning i stora delar. Till

följd av detta har alla delar av förslaget inte kunnat granskas av expertgruppen. Detta är i sig bekymrande.

Lindskog framför också invändningar mot bestämmelsens utformning, bl.a. för att vanlig lag kommer att bli styrande för grundlagens innebörd och för att bestämmelsen utformas för att kunna tillämpas i domstolars och myndigheters rättstillämpning i det enskilda fallet. Grundlagsbestämmelser riktar sig normalt till lagstiftaren och reglerar förutsättningar för närmare de mer konkreta bestämmelser i vanlig lag som ska tillämpas i enskilda fall.

Minoriteten framför invändningar mot förslagets förenlighet med principen om att förorenaren betalar.

Förvaltningen delar de ovan nämnda farhågor som framförs i reservationerna.

Förvaltningens sammanfattande synpunkter och förslag

Förvaltningen ifrågasätter inte att det kan finnas behov av att se över egendomsskyddet och rätten till ersättning för rådighetsinskränkningar. Grundlag ska bestå över tid och det är av största vikt för förtroendet för rättsstaten och för rättsordningen att förslag till grundlagsändringar blir grundligt utredda och konsekvenserna identifierade och utvärderade.

Förvaltningen anser, mot bakgrund av vad som framförs ovan, att förslaget till ändringar i 2 kap. 15 § regeringsformen inte är tillräckligt utrett och att konsekvenserna av ändringarna inte fullt kan överblickas. Förvaltningen anser därför att nämnden bör avstyrka remissen på nuvarande underlag.

Anna Hadenius
Förvaltningschef

Mikael Nyberg
Avdelningschef

Bilagor

Stärkt egendomsskydd i regeringsformen, SOU 2026:54