

Handläggare
Peter Svård
08-508 265 52**Till**
Exploateringsnämnden
2020-05-28

Projekt Slussen, ny reglering av Mälaren, skadereglering avseende jordbruksmark

Förlikning och fortsatt hantering

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden godkänner kontorets förslag till förlikningsavtal med klagandena i det pågående målet, M4126 19, i Mark och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt till följd av den nya regleringen av Mälaren enligt detta tjänsteutlåtande.
2. Exploateringsnämnden godkänner kontorets förslag att erbjuda motsvarande förutsättningar att beräkna ersättning till övriga fastighetsägare som är berättigade till skadeersättning för jordbruksmark till följd av Mälarens nya reglering.
3. Beslutet förklaras omedelbart justerat.

Johan Castwall
FörvaltningschefSara Lundén
Avdelningschef**Exploateringskontoret**
Stora projektFleminggatan 4
Box 8189
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 265 52
Växel 08-508 276 00
peter.svard@stockholm.se
exploateringskontoret@stockholm.se
Org nr 212000-0142
start.stockholmPeter Svård
Enhetschef

Sammanfattning

Staden har fått tillstånd enligt miljöbalken till bl.a. införande av en ny reglering av Mälaren. Den nya regleringen har stor betydelse för bland annat skyddet av dricksvatten och bebyggelse mot översvämningar. Den nya regleringen skapar också bättre förutsättningar för den strandnära naturmiljön i Mälaren men medför något sämre produktionsförutsättningar på låglänt oinvallad jordbruksmark.

Staden har i egenskap av tillståndshavare och verksamhetsutövare en lagstadgad skyldighet att ersätta berörda fastighetsägare (jordsakägare) för skada i form av marknadsvärde-minskning som kan uppkomma till följd den nya regleringen. Totalt omfattar skaderegleringen cirka 1100 fastigheter.

Staden har erbjudit jordsakägarna en ersättning för uppkommen skada utifrån en skadeberäkningsmodell som utarbetats av Jordbruksverkets vattenenhet på uppdrag av staden. Ersättningserbjudandet och beräkningsmodellen har prövats i 15 pilotmål i Mark- och miljödomstolen (MMD). Utfallet har överklagats av 9 jordsakägare till Mark och miljöverdomstolen (MÖD).

Stadens utgångspunkter har varit att skadeersättningen ska vara skälig, rättvis, likvärdig samt att ingen riskerar att underkompenseras. Staden har under pågående förhandling i MÖD förlikts med de jordsakägare som överklagat stadens erbjudande om skadereglering. MÖD har tagit ett uppehåll i förhandlingen tills exploateringsnämnden fattat beslut om att godkänna förlikningsavtalet.

Förlikningsavtalet innebär att ersättningsbeloppet till berörda jordsakägare uppgår till totalt 4,3 mnkr, jämte ombudskostnader om som mest 1,6 mnkr exkl. moms. Det sammanlagda ersättningsanspråket från jordsakägarna i pågående förhandling i MÖD uppgick till ca 40,3 mnkr plus ombudskostnader. Stadens ursprungliga erbjudande uppgick till totalt cirka 3,2 mnkr. Förlikningsavtalet innebär också att de jordsakägare som har samma juridiska ombud som de som drivit process mot staden i rättegången får motsvarande erbjudande om skadeersättning, förutsatt att de tillträder avtalet senast den 17 maj.

Därutöver föreslår exploateringskontoret att samtliga berörda jordsakägare ska erbjudas skadeersättning utifrån samma skaderegleringsmodell och markvärde som nu överenskommits med parterna som överklagat i MÖD. Detta motsvarar ett totalt ersättningsbelopp om cirka 50 mnkr inkl. lagstadgat påslag om 25 % jämte ersättning av deras ombudskostnader, vilket är en höjning gentemot stadens tidigare erbjudande med drygt 14 mnkr. Om de inte godtar förutsättningarna kommer exploateringskontoret att vidhålla det ursprungliga erbjudandet..

Detta ska jämföras med ett totalt skadeanspråk om ca 350 mnkr exkl. moms, bedömt utifrån det sätt jordsakägarna fört sin talan i domstolsförhandlingarna.

Återstående skadeersättningar kan komma att fastställas genom särskilda överenskommelser och/eller genom domstolsbeslut, utifrån vad som är mest lämpligt och kostnadseffektivt.

Bakgrund

Grunden för skaderegleringen

Stockholms stad har sedan tidigt 1940-tal haft tillstånd att reglera Mälarens vattenstånd genom öppning och stängning av luckor i Stockholm och Södertälje. I samband med ombyggnaden av Slussen i Stockholm har staden bland annat sökt och fått tillstånd enligt miljöbalken till att utöka möjligheten att tappa mer vatten genom större kanaler i Söderström. Detta främst för att minska dagens höga översvämningrisker och minska riskerna i ett framtida klimat. När tappningskapaciteten byggs ut behövs också ett nytt tillstånd till reglering av Mälarens vattennivåer.

Stockholms stad har fått tillstånd till bl.a. en ny reglering av Mälaren genom lagakraftvunna domar från Mark- och miljödomstolen (MMD) och Mark- och miljööverdomstolen (MÖD). Tillståndsdomen överklagades av sakägare till Högsta domstolen som inte beviljade prövningstillstånd. Under byggtiden av Slussen gäller en provisorisk reglering. En ny permanent reglering kommer att tas i drift när de nya kanalerna och den nya slussanläggningen i Slussen är färdigbyggda samt när övriga villkor inför driftsättningen är uppfyllda.

Den nya regleringen och dess konsekvenser är redovisade i tillståndsansökan och lägesredovisningar från Projekt Slussen till

bland andra stadsledningskontoret och exploateringskontoret. En kort summering görs i denna bakgrundsbeskrivning.

Syftet med den nya regleringen av tappningen från Mälaren och Mälarens vattenstånd är i stort sett detsamma som för den tidigare gällande regleringen, med oförändrade målnivåer (+0,69 m och +1,39 m) och oförändrat medelvattenstånd (+0,87 m), men möjligheten att innehålla målnivåerna förbättras avsevärt. Detta innebär att den nya regleringen kommer att skydda dricksvattnet, bebyggelsen, infrastruktur, sjöfart och jordbruk mot översvämningar.

I den nya regleringen görs också ett antal hänsynstaganden till bland annat naturmiljön och den biologiska mångfalden i och runt Mälarens stränder. Det viktigaste hänsynstagandet är att Mälaren, inom en högsta och lägsta nivå, tillåts variera mer som en naturlig sjö där vattnet kan stiga något högre på våren och sjunka av mot sommaren. Detta är en viktig anpassning bland annat till aktuell miljölagstiftning men innebär samtidigt något sämre produktionsförutsättningar på lågt liggande jordbruksmarker som inte är invallade.

Produktionsförutsättningarna på jordbruksmarken påverkas genom att det s.k. dräneringsdjupet (avståndet mellan marknivån och grundvattennivån) minskar. En sådan minskning påverkar markens avkastningsförmåga och i slutänden dess marknadsvärde. Staden är i egenskap av tillståndshavare och verksamhetsutövare skyldig att ersätta ägarna av jordbruksmarken (jordsakägarna) för den skada i form av marknadsvärdeminskning som uppkommer till följd av den nya regleringen. Ersättningskyldigheten följer av miljöbalken och bestäms närmare av reglerna i bl.a. expropriationslagen.

Stadens ersättningsberäkning

Staden anlitar Jordbruksverkets vattenenhet (numera nedlagd) för att ta fram en modell för att beräkna skadan/ersättningen. Modellen har utformats för att säkerställa ersättningen till samtliga jordsakägare är skälig, rättvis och likvärdig samt att ingen jordsakägare ska riskera att underkompenseras. Sammanlagt omfattas ca 1 100 fastigheter av ersättningsberäkningen.

Beräkningsmodellen beaktar ett flertal aspekter och beräknar på detaljerad nivå en procentuell skada av ett ingående fullvärde. Fullvärdet ska återspegla markvärdet vid fullgott dräneringsdjup.

Markvärdet återspeglar i sin tur den del av marknadsvärdet som avser värdet av avkastningen exklusive jordbruksstöd. Staden har tagit hjälp av värderingssakkunniga för att ta fram ett markvärde som kan användas i beräkningen. Ambitionen har varit att det markvärde som används som utgångspunkt ska vara balanserat men tillräckligt generöst för att säkerställa att inte ens den mark som har högst marknadsvärde blir underkompenserad.

De markvärden som staden föreslog då erbjudandet gavs in till MMD år 2012 var 150 000 kr/ha för åkermark och 50 000 kr/ha för betesmark. Staden har fram tills nu aktuell överenskommelse hållit fast vid dessa värden. Med en tillämpning av dessa värden gav Jordbruksverkets modell en sammanlagd nettoskada om 25,0 mnkr för åkermark och 3,7 mnkr för betesmark, totalt 28,7 mnkr. Ett lagstadgat påslag om 25 % tillkommer, vilket innebär att ersättningen blev 35,9 mnkr. Utöver detta kan ränta tillkomma. Liksom rättegångskostnader.

Staden kan även behöva utge ersättning för s.k. annan skada, vilket är skada för den enskilde jordbrukaren, exempelvis högre brukningskostnader till följd av att arronderingen måste ändras eller delar av maskinparken blir onyttig. Staden har här anfört att sådan skada inte kan förväntas annat än i särskilda fall.

Staden är också skyldig att ersätta oförutsedda skador. Staden kan i nuläget inte förutse några sådana.

Mark- och miljödomstolens (MMDs) bedömning

Frågan om skadereglering har avgjorts av MMD för 15 pilotmål, vilka är avsedda att ge ledning för den fortsatta skaderegleringen. MMD beslutade om ersättning i dessa pilotmål i enlighet med stadens erbjudande. Nio av jordsakägarna i de berörda pilotmålen har överklagat domen till MÖD, där huvudförhandling inleddes i mars. Hittills har fyra av ca 13 förhandlingsdagar genomförts. MÖD har nu beslutat om uppehåll i förhandlingen till följd av förlikningsavtalet.

Jordsakägarnas ersättningsberäkning

Jordsakägarna har hävdatt ersättningsberäkningen ska utgå från de skiften i vilka jordbrukarna brukar jorden, vilkas areal kan uppgå till flera hektar. Vidare ska all mark anses ha samma värde före den nya regleringen, oberoende av dräneringsdjup, nämligen 200 000 kr/ha för åkermark och 100 000 kr/ha för betesmark.

Slutligen har jordsakägarna menat att påverkans storlek anses uppgå till 22 % för all påverkad mark (alltså 44 000 respektive 22 000 kr/ha påverkad mark), vilket motsvarar den maximala påverkan som staden har identifierat för den mest utsatta marken. På detta ska ett påslag om 25 % göras.

De nio jordsakägare som för närvarande för talan i Mark- och miljööverdomstolen har yrkat ersättning om totalt ca 40,3 mnkr. En del av jordsakägarnas yrkanden avser ersättning för en påstådd totalskada. Det samlade yrkandet, i andra hand, utifrån jordsakägarnas beräkningssätt ovan uppgår istället till 30,0 mnkr. Detta ska jämföras med stadens erbjudande till dessa 9, vilket har fastställts av mark- och miljödomstolen som första instans, till 3,2 mnkr.

Förlikningsavtal om skadeersättning

Parterna har under pågående rättegång kommit överens om en förlikning rörande skadeersättningen. MÖD har beslutat om ett uppehåll i den pågående rättegången i avvaktan på exploateringsnämndens beslut.

Förlikningsavtalet, som dokumenteras i bilaga 1 till detta beslutsunderlag, utgår ifrån den beräkningsmodell som tagits fram av tidigare Jordbruksverkets vattenenhet på uppdrag av staden men med följande justeringar: a) det ingående markvärdet räknas upp med 33 procent från 150 000 kr/ha upp till 200 000 kr/ha för åkermark och b) det ingående markvärdet räknas upp med 33 procent från 50 000 kr/ha till 66 667 kr/ha för betesmark. Justeringen kan motiveras av aktuell marknadsvärdeökning på jordbruksmark i Mälardalen. Vidare ska staden betala Jordsakägarnas rättegångskostnader i MÖD begränsade till maximalt 1.6 mnkr exkl. moms.

Förlikningsavtalet innebär att klagandena ska återkalla sina överklaganden och att MMDs dom därmed kommer att vinna laga kraft. Detta görs när exploateringsnämnden fattat beslut om att godkänna förlikningsavtalet. Regleringen av kvarstående ersättningsanspråk i MMD bedöms därmed förenklas och risken för att den slutliga ersättningen bestäms till ett högre belopp med anledning av MÖDs prövning försvinner helt. Staden besparas också kostnader hänförliga till återstående del av den pågående rättegången i MÖD. Sammantaget bedöms det vara positivt att

staden kunnat nå en överenskommelse med berörda jordsakägare och att förutsättningarna att nå motsvarande uppgörelse med samtliga i Tillståndsprövningen kvarstående jordsakägare förbättrats.

Advokatbyrån Landahl företräder ytterligare jordsakägare. Förlikningsöverenskommelsen innebär även ett erbjudande om skadeersättning till dessa jordsakägare på motsvarande sätt som för klagandena i de pågående pilotmålen, förutsatt att de tillträder avtalet senast den 17 maj.

Återstående skadereglering

Stadens utgångspunkt för skaderegleringen är att den ska vara skälig, rättvis och likvärdig samt att ingen riskerar att underkompenseras.

Exploateringskontoret anser att alla jordsakägare som berörs ska erbjudas skadeersättning utifrån samma skaderegleringsmodell och markvärde, förutsatt att de accepterar de ingångsförutsättningar som förlikningsavtalet motsvarar. Detta skulle motsvara ett totalt ersättningsbelopp om cirka 50 mnkr inkl. lagstadgat påslag om 25 % jämte ersättning av deras ombudskostnader, vilket skulle innebära en höjning gentemot stadens tidigare erbjudande med endast drygt 14 mnkr. Om de inte godtar förutsättningarna kommer exploateringskontoret att vidhålla det ursprungliga erbjudandet.

Detta ska jämföras med ett totalt skadeanspråk om ca 350 mnkr exkl. moms, bedömt utifrån det sätt jordsakägarna fört sin talan i domstolsförhandlingarna.

För att få till stånd en sådan uppgörelse kommer en inledande kontakt tas med samtliga jordsakägare som företräds av ombud i Tillståndsprövningen.

Ett stort antal jordsakägare företräds inte av ombud i Tillståndsprövningen och har heller inte varit aktiva i prövningen. Det kan därmed vara svårt och förenat med ett betydande administrativt arbete att träffa en överenskommelse om slutlig ersättning med dessa jordsakägare. I förhållande till sådana jordsakägare kan det vara lämpligt att låta MMD pröva frågan om slutlig ersättning utan föregående överenskommelse.

Återstående skadeersättningar kan därmed komma att fastställas genom särskilda överenskommelser och/eller genom domstolsbeslut, utifrån vad som är mest lämpligt och kostnadseffektivt.

Parallellt med ovanstående kommer uppdaterade fastighetsuppgifter att inhämtas m.m. för att bl.a. säkerställa att tillkommande överenskommelser och domslut om slutlig skadereglering sker mot bakgrund av bland annat aktuella ägaruppgifter till berörd jordbruksmark. Detta arbete pågår under våren 2020 och kan påverka det totala skaderegleringsbeloppet.

Exploateringskontoret har sedan arbetet inleddes haft ambitionen att ta fram en skaderegleringsmodell som kan accepteras av berörda parter och om möjligt och kostnadseffektivt, komma överens utom rätta.

Den aktuella skaderegleringsmodellen är unik i sitt slag då den med stöd av modern teknik och automatisering med hög precision och på ett likvärdigt sätt kan bedöma skadan på ett stort antal fastigheter över ett stort geografiskt område.

Analys och konsekvenser / Exploateringskontorets synpunkter

Staden företräds av Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB i tillståndsprövningen inklusive skaderegleringen sedan 2010 och Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB har hanterat överenskommelsen om förlikning samt upprättat förlikningsavtal.

Exploateringskontoret har gjort bedömningen att överenskommelsen om förlikning rörande ersättning till klagandena och övriga jordsakägare i avtalat skick är godtagbar utifrån de aktuella förutsättningarna.

Den juridiska avdelningen har granskat avtalet om förlikning.

Exploateringskontorets förslag

Exploateringskontoret föreslår att exploateringsnämnden godkänner kontorets förslag till förlikningsavtal med klagandena i det pågående målet, M4126 19, i Mark och miljööverdomstolen

vid Svea hovrätt till följd av den nya regleringen av Mälaren enligt detta tjänsteutlåtande.

Exploateringskontoret föreslår även att exploateringsnämnden erbjuder motsvarande förutsättningar att beräkna ersättning till övriga fastighetsägare som är berättigade till skadeersättning för jordbruksmark till följd av Mälarens nya reglering.

Slut

Bilagor

1. Förlikningsavtal om ersättning för skada på jordbruksmark till följd av ny reglering av Mälaren, april 2020