

# Äganderätt under avveckling?

- äganderättens betydelse för de areella näringarna



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIENS  
TIDSKRIFT

Nummer 5 • 2005  
Årgång 144

*Ansvarig utgivare* Bruno Nilsson, sekreterare och VD, KSLA  
*Redaktör/grafisk form* Kerstin Hideborn Alm, KSLA  
*Foto* Kerstin Hideborn Alm  
*Tryckeri* Eskilstuna Offset AB  
*Tryckår/månad* 2005/09  
*Upplaga* 900  
*ISSN* 0023-5350  
*ISBN* 91-85205-17-6

Samtliga utgivna nummer av KSLAT finns tillgängliga som nedladdningsbara filer på akademiens hemsida [www.ksla.se](http://www.ksla.se).

# Äganderätt under avveckling?

- äganderättens betydelse för de areella näringarna

Dokumentation från Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens  
konferens den 2 november 2004



# Innehåll

<b>Inledning</b> Tage Klingberg .....	5
<b>Juridik och politik i äganderätsfrågor</b> Bertil Bengtsson & Göran Magnusson .....	6
<b>Rättsfilosofisk och internationell betraktelse</b> Karin Åhman .....	14
<b>Äganderättens samhällsekonomiska betydelse</b> Göran Skogh .....	18
<b>Expropriation med kommersiella förtecken</b> <b>- några ersättningsfrågor</b> Fredrik Bonde & Bertil Hübinette .....	22
<b>Områdesskydd och äganderätten</b> Jan Sandström & Björn Risinger .....	31

## Inledning

TAGE KLINGBERG, DOCENT, HÖGSKOLAN I GÄVLE

Jag tänkte inleda med några historiska reflektioner med anknytning till dagens ämne som getts den provocativa rubriken ”Äganderätt under avveckling”, gudskelov med frågetecken i alla fall. Äganderätten är väl något som man alltid hållit på, från det att man försvarade sin stenyxa. Men nu gäller det mark och areella näringar och då har tydligen inte äganderätten alltid varit så självklar.

Om jag har förstått historien rätt så var det på Cromwells tid som man i England började precisera äganderätt för mark. I Sverige fördes väl äganderätten över från kungen och adeln till bönderna på 1700-talet. Gustaf III gav 1789 bönderna äganderätt för att få stöd i kampen mot adeln. Men tacken han fick var en kula i ryggen. Så tydligen var detta en viktig fråga.

Karl Marx tyckte också att äganderättsfrågor var viktiga och engagerade sig när det gällde vem som ska äga produktionsmedlen. Sedan kan man undra hur det gått med äganderätten och vilken betydelse den har. Äganderätten har betraktats som någonting som de konservativa håller på. Men för tio månader sedan hörde jag ett uttalande om äganderätt från världens främste kommunistledare och då menar jag inte Lars Ohly utan ordföranden i Kinas kommunistiska parti, Ho Jintang. Han sade i sitt stora nyårstal, och det här är ledaren för världens främsta kommunistdiktatur, att vi måste säkerställa privat äganderätt därför att det ger företagen möjligheter att växa. I mars stadfästes detta i den kinesiska konstitutionen. Det är ett fantastiskt steg, när till och med kommunisterna anser att det är nödvändigt med äganderätt för ekonomiska framsteg. Det talar snarast emot

dagens provocativa rubrik.

Dagens första föredrag har rubriken ”Grundläggande om juridik och politik i äganderättsfrågor” och vi vänder oss direkt till professor Bertil Bengtsson från Uppsala.

## Juridik och politik i äganderättsfrågor

BERTIL BENGTTSSON, PROFESSOR, JURIDISKA INSTITUTIONEN, UPPSALA UNIVERSITET  
GÖRAN MAGNUSSON, RIKSDAGSMAN, VICE ORDFÖRANDE I KONSTITUTIONSUTSKOTTET

### BERTIL BENGTTSSON

Meningen är att jag ska ge en del inledande synpunkter om vad äganderätten innebär i svensk rätt, närmast som en utgångspunkt för diskussionen. Det kan tyckas som ett enkelt och trevligt ämne, men i själva verket är det nog inte så värst vare sig enkelt eller trevligt. Det är inte enkelt, som det kommer att framgå, och det är inte så trevligt heller - det visar sig att också den mest beskedliga juridiska analys av äganderätten gör folk ledsna och upprörda i olika läger. I varje fall ska jag av tidsskäl inte göra några närmare juridiska analyser. Jag ska bara peka på diverse konstigheter beträffande äganderätten med utgångspunkt i vad grundlagen säger.

Som bekant är äganderätten är ett omstritt begrepp. Det definieras inte i svensk lag, och man kan ha delade meningar om vad äganderätten egentligen är. Oftast beror det på politisk uppfattning. En orsak till oklarheten är att äganderätt kan ha olika betydelse. Ibland menar man att det är fullständig frihet att råda över viss egendom - det är i varje fall en teoretisk möjlighet, i praktiken lär man inte kunna hitta exempel på en sådan frihet. Ibland menar man en rätt att förfoga över sin egendom inom de gränser som lagen ställer upp. När juristerna talar om äganderätt så menar man det senare begreppet, och det är det som jag ska tala om nu.

Även om det saknas en egentlig definition av äganderätt i lagen har vi en grundlagsregel, 2 kapitlet 18 § i regeringsformen, som innebär ett skydd för äganderätten. Frågar man vad äganderätten är enligt svensk rätt är det naturliga att

se vad som står i den paragrafen. Den anger i varje fall de befogenheter som skyddas och som inte vanliga lagar kan ta ifrån ägaren. Så borde det vara. Men detta grundlagsskydd har sina konstiga sidor, vilket jag återkommer till. Det är välmenande men inte så väldigt väl genomfört - i varje fall inte från juridisk synpunkt.

I 2 kap. 18 § regeringsformen står följande:

”Varje medborgares egendom är tryggt genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning ska 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 ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.”

Vi ska titta lite närmare på den här paragrafen. Man brukar säga att äganderätten är skyddad enligt grundlagen. Men paragrafen talar ju i själva verket inte om äganderätt utan det står att varje medborgares egendom är skyddad. Redan det kan välla en del bekymmer. Egendom är ju inte bara vad man äger utan

det är också andra förmögenhetsrättsrätter, till exempel begränsad rätt till fastighet. Hyresrätt och arrenderätt är egendom och skyddade, och renskötselrätt – som ju diskuterats mycket på senare år – är också egendom och skyddad; som kanske några här har lagt märke till är det en komplikation att renskötselrätten och markäganderätten ofta kolliderar, och då kan båda parter åberopa egendomsskyddet. – Men den frågan ska jag inte gå närmare in på nu. I fortsättningen talar jag bara om äganderätten.

Den här paragrafen är ett minne från den borgerliga regimen 1991-94; man hann förstärka egendomsskyddet strax innan det på nytt blev regimskifte. Bestämmelsen innebär att vissa lagliga intrång i äganderätten är tillåtna, men då skyddas ägaren på två sätt. I första stycket står det att egendomen är tryggad mot det allmänna genom att man inte kan expropriera den och inte heller inskränka ägarens användning av mark eller byggnad utom när det krävs att tillgodose angelägna allmänna intressen. Andra stycket innebär att om nu ingrepp i äganderätten är tillåten enligt första stycket så ska det i varje fall i en rad situationer utgå ersättning till ägaren. Tredje stycket återkommer jag till.

Vad innebär nu det här skyddet för äganderätten? Det är mer komplicerat att slå fast än man kunde tro när man ser texten. Skyddet varierar med skälen för ingreppet i äganderätten. Det första stycket kräver att allmänna angelägna intressen ska tala för ingreppet, och redan det ställer till trassel i tillämpningen. Vad är angeläget från allmän synpunkt? Den frågan kan man diskutera ganska länge. Bl.a. kan man inte ta ställning till vad som är angeläget intresse utan att också se vilka andra, motstående intressen som blir aktuella. Det är klart att vid ingrepp i äganderätten får man ta hänsyn till det motstående enskilda intresset, alltså ägarens intresse. Men det är besvärligare än så,

för som bekant kan allmänna samhällsintressen åberopas också av ägaren. Ett exempel som var mycket omdebatterat för ett par år sedan var när ett gruvföretag ville få rätt till mineralbrytning på annans mark. Då är det klart att företaget kan åberopa det allmänna intresset av att våra mineraltillgångar utnyttjas, men mot detta står samtidigt inte bara den enskilde markägarens intresse utan också miljöintressen – alltså samhällets intresse av en god miljö. På samma vis kan en ägare åberopa miljöintressen, inte bara sitt privata intresse, när vägverket vill bygga en motorväg över hans mark. Detta kan alltså innebära en komplicerad bedömning. Just när lagstiftaren ger utrymme för en intresseavvägning då är ju illa ställt med förutsägbarheten. Det brukar vara svårt att vare sig i lagtext eller i lagmotiv beskriva hur de ska vägas mot varandra.

Redan detta innebär att det inte är lätt att konstatera när det verkligen finns angelägna allmänna intressen som kräver ingrepp i äganderätten. Man får ta hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Men inte nog med detta. Lagstiftaren och den borgerliga regeringen ställde till ännu mer trassel när den här regeln tillkom år 1994. Man sade då i lagmotiven när man skulle bedöma den besvärliga frågan om ett angeläget allmänt intresse talade för ingreppet kunde man bland annat inte bortse från politiska överväganden; man tillade att dessutom spelade hänsyn till demokratin och rättssäkerhet en roll. Men just detta att motiven hänvisar till politiska överväganden när grundlagen ska tolkas medför att man kan hamna nära nog var som helst. Det framgick bland annat när den välkända frågan om Barsebäck skulle stängas prövades i regeringsrätten. Såvitt jag förstår så var det nästan hopplöst för dem som motsatte sig Barsebäckslagstiftningen om avveckling av kärnkraften att åberopa att stängningen fordrade angelägna allmänna intressen; man kunde

ju från motsidan hänvisa till den borgerliga regeringens uttalande att politiska synpunkter ska spela en roll, och här hade man en så pass tungt vägande politiskt argument som en folkomröstning. Detta är alltså en komplikation som gör att skyddet för äganderätten enligt den här bestämmelsen inte är så starkt.

Det är ytterligare en komplikation med denna regel, men den är mer naturlig. När man ställer frågan hur tungt den enskildes intresse väger är det viktigt om den enskilde kompenseras ekonomiskt för ingreppet. Det framgår ju av det andra stycket i grundlagsparagrafen att den enskilde har rätt till ersättning i vissa fall. Det är alldeles självklart att många ingrepp kan man inte acceptera om inte den enskilde får full ersättning eller någorlunda full ersättning för den skada han lider. Här kan jag återigen hänvisa till Barsebäcksärendet; ett skäl för att Lagrådet och Regeringsrätten godtog den lagstiftningen var tydligen att den enskilde fick ersättning enligt expropriationsregler. För att tillämpa det första stycket måste man alltså veta hur det andra stycket tillämpas. Först då kan man avgöra det verkligen finns ett tillräckligt angeläget allmänt intresse för ingreppet.

Sedan är det klart att man får också ta hänsyn till hur pass allvarligt ingreppet är. Man talar ofta om en proportionalitetsprincip som skulle vara hämtad från europarätten, men den finns i själva verket sedan gammalt i svensk rätt; det är den naturliga grundsatsen att ett ingrepp som drabbar den enskilde måste stå i någon proportion till det intresse som ligger bakom. Man ska inte skjuta mygg med kanoner. Om ingreppet inte är så allvarligt krävs inte lika starka allmänna intressen.

I varje fall kan sägas, att både lagstiftaren och Högsta Domstolen tolkar detta begrepp angelägna allmänna intressen mycket vidsträckt. I ett omdiskuterat rättsfall (NJA 1996 s. 110) ville en ägare av travhästar få ett servi-

tut enligt fastighetsbildningslagen för att få lite kortare väg till travbanan. Det var ju svårt att se att samhället hade något intresse av detta, men ingreppet ansågs i alla fall stämma med grundlagsregeln. På samma vis anses det stämma med kravet på angelägna allmänna intressen, att om någon behöver en bättre utfartsväg till sin fastighet kan han ta annans mark i anspråk för detta enligt anläggningslagen. Också detta visar att det är fråga om ett mycket tånjbart begrepp som inte är så mycket värt som skydd för äganderätten.

Jag har nu talat om första stycket i grundlagsparagrafen, och det är svårt att vara riktigt entusiastisk för det. Men jämfört med andra stycket får man säga att första stycket är riktigt bra. Andra stycket är mycket omstritt: det präglas av politiska kompromisser som medfört mycket bekymmer vid tillämpningen.

Till en början sägs det att den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska ha ersättning för förlusten. Det är en traditionell regel som inte är mycket att säga om. Tar man annans egendom i anspråk ska han ersättas.

Vidare står det i nästa mening att sådan ersättning också ska utgå när man inte tar annans egendom i anspråk men inskränker hans rätt att råda över den. Paragrafen talar om att ersättning ska utgå till den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning på berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande på den delen av fastigheten. Också detta är en traditionell regel i svensk rätt till exempel vid ingrepp enligt plan- och bygglagen och naturvårdslagstiftningen – en ägare som inte får fortsätta med till exempel skogs- eller lantbruk på samma sätt som tidigare kan få sin skada ersatt. Men vi har också en annan princip i svensk rätt vid ingrepp i äganderätten. Om man hindrar en



miljöfarlig industri att förorena eller på annat sätt ingriper för att skydda miljön mot skador inskränker man ju också industriägarens äganderätt, men då ska det inte utgå ersättning. Det stämmer med den kända principen att ”förorenaren betalar” – en förorenare ska inte ha någon kompensation för att man hindrar honom att förorena. Också det är en traditionell regel som tillämpas sedan gammalt hos oss.

Om man nu läser 2 kap. 18 § andra stycket ser man att det fått en olycklig formulering. Om jag driver en förorenande industri och sen får stoppa den eller får inskränka verksamheten på grund av föroreningarna, då innebär ju också detta att användningen av fastigheten inskränks, och följaktligen skulle jag vid en sådan inskränkning kunna åberopa grundlagens ordalag och kräva ersättning. Det var aldrig meningen att grundlagsändringen skulle ha sådana konsekvenser, men nu fick lagtexten i varje fall den formuleringen. Av olika politiska skäl som jag inte vill gå in på här så har detta aldrig kommit att rättas till, fast saken påpekats i flera sammanhang bland annat av Lagrådet. Det är ju något ganska genant för svensk rätt att en av de praktiskt viktigaste reglerna i grundlagen har fått en formulering som inte stämmer med lagstiftarens syfte. Det har skett ett allvarligt olycksfall i lagstiftningsarbetet.

Jag ska inte gå närmare in på diskussionen i frågan – det gäller alltså om grundlagen ska tolkas efter sin ordalydelse eller efter lagstiftarens mening. Hur som helst kan man konstatera att den svenska principen för närvarande anses vara att vissa inskränkningar i äganderätten får man ersättning för, däremot för inte andra inskränkningar som bygger på starka miljöskäl. Det ställer naturligtvis till bekymmer, eftersom grundlagstexten inte antyder den skillnaden.

Fortsättningen av paragrafen är inte heller så lyckad från juridisk synpunkt. I första meningen andra stycket sägs ju att man tillför-

säkrar ersättning ”för förlusten”, och det låter ju trevligt ur ägarens synvinkel - ”förlusten” tyder på att man skulle få ersättning för hela den ekonomiska skadan. Men om sedan går till sista meningen i det stycket så finner man att ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag, och det innebär att ägaren alls inte garanteras ersättning för all sin förlust. Om det står i lagen att förlusten ska beräknas på något annat vis så behöver inte full ersättning utgå. Reglerna är alltså motsägande. Jag ska inte gå in på dessa frågor i detalj, men jag kan nämna att enligt vissa bestämmelser i expropriationslagen får man inte full kompensation för förlorade förväntningsvärden och liknande när man avstår en fastighet; det var framför allt detta man tänkte på när paragrafen fick tillägget att ersättningen skulle bestämmas enligt lag. Också här är det fråga om en mångtydig formulering som en borgerlig regering föreslog, när man vid ett tidigare tillfälle - i slutet på 1970-talet - ville stärka egendomsskyddet. Den här oklarheten är kanske inte så genant som den som jag talade om nyss; här är lagtexten i varje fall bara oklar, inte direkt missvisande som den var i paragrafens föregående mening. Men bra är det inte.

I det tredje stycket av paragrafen står det att alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende vad som föreskrivits ovan. Också den här bestämmelsen tillkom som en politisk kompromiss. Vi har ju i Sverige en praxis som i och för sig är förträfflig, att när grundlagen ändras ska det inte ske genom en knapp riksdagsmajoritet, utan genom en överenskommelse åtminstone mellan socialdemokraterna och de borgliga partierna. Det var så hela paragrafen tillkom år 1994, och såvitt jag förstår var tredje stycket ett sätt att pigga upp socialdemokraterna som en liten kompensation för de två tidigare styckena där äganderätten stärks. Allemansrätten har ju ofta setts som en

hjärtesak för socialdemokraterna. Det tråkiga är bara att bestämmelsen ger i själva verket inte så mycket skydd för allemansrätten; den är ett oklart begrepp, som inte finns definierad någonstans i lag, så det är svårt att säga vad det är man egentligen skyddar. Man kan därför hantera allemansrätten litet hur som helst genom lagstiftning – grundlagen garanterar bara att det ska finnas något som kan kallas allemansrätt. Också i den delen är paragrafen otillfredsställande. – Jag kan tillägga att det framför allt beror på politiska hänsyn att inte allemansrätten bestämts i lag. Det skulle inte vara så svårt; i Norge har man en utmärkt lag, ”friluftslöven”, där man reglerat allemansrätten så klart som man kan begära, men här i Sverige har vi inte klarat det.

Nu har jag klagat över grundlagsregeln från utpräglad juridiska synpunkter. Jag föreställer mig att de flesta politiker inte lider av dessa motsägelser och oklarheter, och säkert inte de flesta andra heller. I varje fall illustrerar vad jag sagt ett förhållande som man gång på gång ser som jurist: dessa kompromisser som kan verka så trevliga från politisk synpunkt ställer lätt till stora bekymmer för jurister som ska tillämpa sådana här mångtydiga formuleringar. Man kan diskutera hur länge som helst hur de regler jag talat om idag ska tolkas. Vänner av äganderätten har en uppfattning, miljöjuristerna har en annan uppfattning, kanslihusjuristerna en tredje uppfattning och jag själv kan nog sägas ha en fjärde uppfattning – som framgått är mina synpunkter på de här frågorna ganska beskedliga, men det hindrar inte att också de är kontroversiella. Jag ska därför inte gå längre ut på detta juridiska gungfly. Där en lättnad för mig att nu få lämna ordet till politiker och andra när det gäller dessa problem som vi jurister har så svårt att hantera.

## GÖRAN MAGNUSSON

Jag är inte alls jurist utan jag är politiker, folk rörelseskolad. Jag har varit kommunalråd i Köping i 13 år och suttit i riksdagen i 20 år och utrett domstolsväsendet tillsammans med Bertil Hübinette. Jag har sysslat mycket med juridiska frågor i riksdagen och i konstitutionsutskottet nu sedan 1998. Jag kan tycka att det inspel som Bertil Bengtsson gjorde inte var det allra roligaste sett ur politisk synpunkt. Men jag ska gärna på en gång säga att jag har inte så svårt att dela mycket av de invändningar som Bertil Bengtsson har emot utformningen av RF 2:18. Jag ska återkomma till det lite längre fram. Jag är socialdemokrat – jag kan bara tala som sådan. Jag kommer inte att företräda andras uppfattningar kring äganderätsfrågorna. Det är ju kraftig polarisering i det politiska livet kring hur man egentligen ser på äganderätsfrågorna. När jag funderade kring det här så gick jag in på socialdemokraternas hemsida och där kunde man klicka sig fram till socialdemokratisk politik från A till Ö. Jag var mest intresserad av Ä men det fanns inte så mycket på Ä, i varje fall inte om äganderätt, så där hittade jag ingen ledning för vad jag egentligen borde säga som socialdemokrat. Det handlade om äldreomsorg och ytterligare något. Så det fanns inte så mycket stöd att hämta i partiprogrammet. Då får man fundera på hur man själv upplever att vi som socialdemokrater ser eller har sett på äganderätten. Det är klart att den har spelat väldigt stor roll i vår retoriska framtoning tillbaka i tiden. Man kan för enkelhetens skull erinra om det så kallade kosackvalet 1928 då vi påstods vilja ta bondens sista ko och kraftigt urholka äganderätten. En praktisk upplevelse kring äganderätten, som jag inte hann forska i, men Bertil Bengtsson och andra kan säkert hjälpa till lite grand på den punkten är expropriation. Jag var politiskt aktiv i Köping som

var en av de starkast expanderande industristäderna i Sverige på 1940-, 50- och 60-talen. Kommunen hade hela tiden problem med att få tag i byggbar mark både för industrin och framför allt för bostäderna. Det var ett ständigt bekymmer och kommunen förde ett expropriationsmål kring ett gammalt område bebyggt med småindustri och bostäder. Där man fick expropriera.

Men det jag egentligen tänkte på var de förändringar som skedde av expropriationslagstiftningen och som ledde till att kommunerna under några år i slutet på 1960-talet plötsligen erbjöds att köpa lantegendomar. Västerås kommun blev då en stor jordägare därför att ägarna av dessa egendomar erbjöd sig att sälja. Det var då som förändringen av lagstiftningen var på gång avseende reglerna för förväntningsvärden och skattelagstiftning. Det skedde en omfattande överföring av enskild mark till samhällsligt ägd mark och som var till stor nytta sett ur ett samhällsintresse och behovet av att bygga bostäder i expanderande industriorter.

Därefter har kommunerna sålt en stor del av dessa egendomar. Köpings kommun har sålt det mesta av vad man på den vägen kom över. Det var på den tiden väldiga strider och diskussioner kring dessa frågor. Vid den tiden och även under senare tid skulle man kunna ställa samma fråga som i rubriken på dagens konferens – Är äganderätten under avveckling?

Så har den retoriska diskussionen pågått hela tiden, gör man det här, så avvecklar man äganderätten som tillhör grundläggande mänskliga friheter. Detta har inte inträffat då vi i Sverige trots allt hanterat dessa frågor på ett ganska hyggligt sätt.

I den bok som Karl-Göran Algotsson har skrivit om demokratin och äganderätt redogör han för riksdagens beslut om det fria handredskapsfisket. Då gällde den gamla grundlagen. Det nuvarande 2:18 fanns inte vid det tillfäl-

let. Algotsson behandlar också engångsskatten på pensionssparande. Jag talar inte då om fast egendom utan annat ägande. Beslutet om kärnkraftsavvecklingen har skett under den nuvarande 2:18 som Bertil Bengtsson så initierat och bra har redogjort för. Vid alla dessa olika tillfällen återfinns de politiska motsättningarna om äganderätten och där moderaterna i motioner i anslutning till de här frågorna har sagt att äganderätten är okränkbar. Det är klart att om något är okränkbart då innebär det att då kan man helt enkelt inte göra någonting. Okränkbarhet är ett absolut förhållande och så kan det aldrig vara med äganderätten som jag ser det som socialdemokrat, jag nu glider tillbaka och talar om pågående markanvändning. Vad har då socialdemokraterna för principiell uppfattning om äganderätten. Vi står för RF 2:18. Det är väl det klaraste uttrycket. Vi står också för hur äganderätten är skyddad och beskriven i Europakonventionen till skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Det finns möjligen någon parallellitet i detta. Europakonventionen är också svensk lag. Den har en ställning mellan grundlag och vanlig lag och vi får inte i riksdagen stifta lag som strider mot Europakonventionen. Men det finns utrymme för olika slags tolkningar. De gånger som juridiska svenska instanser och även Europadomstolen har tittat på de frågor som har varit aktuella så har man inte tyckt att man har kommit i konflikt med vare sig den svenska grundlagen eller framför allt inte Europakonventionen. I socialdemokratiska partiprogrammet kan man hitta en text som möjligen har lite relevans och kan skrämra upp en och annan också. Jag ska läsa några rader: "All makt i samhället måste utgå från de människor som tillsammans bildar samhället. Ekonomiska intressen har aldrig rätt att sätta gränser för demokratin och demokratin har alltid rätt att ange villkoren för ekonomin och

sätta gränserna för marknaden.” Det är klart att tittar man på detta – det är ett principprogram – så kan man ur den här texten härleda att som socialdemokrater är vi beredda att pröva gränsen för äganderätten i förhållande till den nytta eller det allmänintresse som man kan formulera i olika lägen. Det är klart att det kan påstås att detta gör saker flytande eller skapar osäkerhet. Någon absolut formulering i våra partiprogram till skydd för äganderätten eller som beskriver en sådan här rägång eller gränslinje är väldigt svår att spåra. Jag tänkte de sista minuterna uppehålla mig vid 2:18 eftersom jag har befatat mig med äganderättsfrågor just genom att jag var ledamot av den författningsutredning som leddes av Ulf Lönnqvist och vars främsta uppgift var att bringa reda i det bekymmer som man hade ställt till 1995-95 med formuleringen och ändringen av 2:18. Jag vet inte hur många förslag till formulering av 2:18 som jag har sett i samband med det utredningsarbetet. Det har stått full ersättning för att bara ta ett exempel och det går som alla lätt inser att sätta in mycket olika ord i den här 2:18 för att försöka komma åt olika håll. Jag tror att Karl Göran Algotsson säger att Bertil Bengtsson har sagt vid något tillfälle att inget av partierna riktigt visste vad man gjorde när man kompromissade ihop sig kring 2:18. Det tror inte jag heller. Jag var inte med så skyll inte på mig. Jag har bara tryckt på rätt knapp i riksdagsbeslutet och det ger ett stort ansvar för det här så jag försöker inte ta bort något ansvar från mig. Men jag deltog inte i detta arbete så jag har inte egentligen några egna referenser till hur resonemangen gick. Jag tror att jag ska tillåta mig att säga att det hade varit bra om man hade haft tid och tillåtit sig att ta den tid som det behövdes för att få en expertjuridisk eller en juridisk granskning av den kompromiss som man formulerade. Den gick sedan inte att rubba och därmed är vi i den situation som vi är. Det problem som Bertil

Bengtsson har definierat har också regeringen definierat och inte nog med det, Riksdagen har också enhälligt definierat problemet och sagt att detta måste rättas till. Det blev särskilt uttalat när riksdagen beslöt om ny miljöbalk och miljölagstiftning med ersättningsreglerna för pågående verksamhet. Skulle man få en tillämpning av 2:18 som innebär att en markägare får ersättning för att han upphör med att smutsa ner i naturen eller förstöra miljön, då kommer Sverige att vara världsunika. Det finns inget annat land som jag känner till, eller som någon annan har pekat ut, som faktiskt ersätter för det förhållandet. Men med den utformningen som paragrafen nu har så löper staten risken att kunna hamna i den situationen.

Jag trodde att eftersom det fanns ett enhälligt uttalande från konstitutionsutskottet som riksdagen hade ställt sig bakom, att man borde rätta till 2:18. Jag tänkte när 1991 års författningsutredning startade, att det här blir väl inte så väldigt avancerat. Utredningen får större problem med vallagsfrågor och vi utredde också den gemensamma valdagen eller behovet av att skilja valdagarna åt. Men den stora frågan blev till sist 2:18 och där måste man konstatera att vi orkade inte trots att det fanns en majoritet för att göra ändringar. Jag kan väl anse att de låg i linje med vad som borde ändras i 2:18 för att komma rätt så långt det nu skulle kunna vara möjligt. Men majoriteten i utredningen med socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet, vågade eller ville inte utmana så vi lämnade inget förslag från utredningen. Vi hade probleminventering men gjorde inget avslut i våra konklusioner och på den vägen är det. Det är trist att när en enig politikergrupp, alltså de politiska partierna har sagt att utformningen av 2:18 inte är bra så borde partierna också ta sitt ansvar och se till att man justerar till det. Ur min principiella utgångspunkt, som tillhörande dem som tycker att man inte ska överlämna till

domstolar att avgöra en sådan här fråga är det politikernas ansvar att faktiskt bestämma hur man vill att den här paragrafen ska utformas. Domstolen ska sedan kunna tillämpa den men här är det en öppen fråga och man vet inte riktigt i vilken riktning som ett domstolsavgörande skulle kunna gå. Därmed har politikerna avhänt sig det ansvar som vi borde ta för att lösa en sådan här fråga. Det är min principiella utgångspunkt men den argumentationen biter inte heller på mina politikerkollegor så att det blev som det blev. Jag tänkte nu landa mitt lilla inlägg i det här sammanhanget med att säga att den nya författningsutredningen inte har till uppgift att titta på den här frågan. Den kommer att vara en öppen fråga under de närmaste åren. För att vi ska ändra grundlagen krävs det dessutom tid. Gör man det inte nu så är 2010 nästa gång. Det är knappast troligt att man drar igång något sådant projekt och motsättningarna var väldigt stora i kommittén och uppmarschen var precis den som jag tidigare angav. Jag tycker att det är tråkigt att vi som politiker inte kan samlas kring en bra och korrekt formulering på 2:18 i varje fall när det gäller ersättningsfrågan för miljöförstörande verksamhet. Bertil Bengtsson hade ytterligare aspekter på hela saken och det finns naturligtvis också anledning att diskutera det. Men så här är det nu och ur socialdemokratisk synpunkt så är det formulerat så att de borgerliga partierna är tillfreds med ordalagen i 2:18 och socialdemokraterna är tillfreds med uttalandena i förarbetena till lagen för där står det att de här nya orden inte betyder någonting annat än vad de gamla orden betydde. Det är inget bra lagtolkningsläge tycker jag och det är inte heller ett bra läge för en domstol att försöka avgöra en sådan här fråga. Tack !

# Rättsfilosofisk och internationell betraktelse

KARIN ÅHMAN, UNIVERSITETSLEKTOR, JURIDISKA INST., UPPSALA UNIVERSITET

## Inledning

Tack för inbjudan till dagens konferens. Ser att det finns ett stort intresse från flera håll att diskutera olika rättsliga frågor utifrån det skydd som denna rättighet eller denna princip ger.

Inom flera samhällsområden/rättsområden är med andra ord denna rättighet aktuell. I dag talar vi om de areella näringarna och där kommer ju främst fastighetsrätten och miljörätten in i bilden. Skatterätten, processrätten, straffrätten, aktiebolagsrätten, förvaltningsrätten, m.fl. områden kan också aktualisera en principiell diskussion om äganderätten. Med detta vill jag säga att det är en rättighet som berör stor del av vår lagstiftning. Det är en inte oviktig utgångspunkt för det jag kommer att säga.

Rubriken för mitt anförande är "Rättsfilosofisk och internationell betraktelse". Jag tänkte inleda mycket kort med en historisk resumé men ganska snabbt övergå till rättighetens funktion i samhället. Vilka skäl gör att den är legitim att skydda i ett demokratiskt samhälle? Slutligen ska jag prata om hur det internationella skyddet ser ut för denna rättighet, vilka är dokumenten som skyddar rättigheten – och om de är effektiva ur den enskildes synpunkt etc. En kortare avslutning ska också hinnas med.

## Historisk resumé

Rättigheten har alltid varit omtvistad. Hur ska egendom fördelas i samhället dvs efter vilka principer ska detta ske? Är privat äganderätt bra för samhället? Varför i så fall? Ska äganderätten begränsas och hur? Ska privata egendomsinnehav begränsas? Ska politikernas innehav av egendom begränsas och i så varför?

Genom tiderna har flera frågor dryftats i detta ämne som rör oss alla eftersom vi ingår i den så kallade samhällsgemenskapen. Att det har ställts sådana frågor är ju egentligen självklart med tanke på att det berör själva kärnan för ett samhälles organisation.

Som jag inledningsvis sade har rättigheten aktualitet/relevans inom de flesta rättsområden (vilket om inte annat Europadomstolen i Strasbourg gett oss besked om) och den engagerar sålunda även de som intresserar sig för samhällsfrågor i stort.

Den stora skiljelinjen i ett historiskt perspektiv kan sägas vara privat äganderätt gentemot ett kollektivt system av ägande. I dag vet vi vilket synsätt som har gått segrande ur den striden.

Några välkända tänkare har funderat kring bl a ägande. Både Platon och Aristoteles lade grunden för många idéer som än i dag fungerar i en diskussion om äganderätten. Aristoteles menade, och besvarade därmed Platons kommunism, att ett samhälle byggt på privat äganderätt var mest ändamålsenligt för att uppfylla kravet på ett dygdigt samhälle. Man kunde därmed agera fritt och självständigt och det uppmuntrade till fria handlingar. Tre huvudskäl – vilka är giltiga än idag lyftes fram av Aristoteles.

- 1. Det som ägs privat blir bättre ombändertaget.*
- 2. Utbyte av olika resurser stimuleras.*
- 3. Rikedom fördelas mer jämlikt.*

Många av Aristoteles tankegångar togs sedermera upp av Thomas av Aquino. Han tillförde emellertid ett socialt element till diskussionen om den privata äganderättens omfattning.

En annan känd filosof och samhällsvetare

som kort bör omnämnas här är John Locke. Han återopps av såväl vänsterpolitiker – vilket jag själv bevittnade en gång under ett besök i riksdagen – som högerpolitiker. Han är väl mest känd som marknadsliberal. Hans teori om hur det enskilda ägandet uppstår ur eget arbete har sålunda inspirerat och gett inflytande åt flera håll. Han legitimerade också kapitalismen genom att försvara användningen av pengar, bl a mot den bakgrund att pengar införts genom samtycke (på frivillig väg) och att sedan någon blev rik/fattig kunde man sålunda inte ond göra sig över.

Både Locke men även Rousseau spelade stor roll i den amerikanska respektive franska rättighetsrevolutionen. I de följande deklARATIONERNA om mänskliga rättigheter var äganderätten tillsammans med rätten till liv – skydd för liv och egendom – två fundamentala rättigheter som staten skulle beakta.

### Rättighetens funktion

Detta avsnitt handlar om rättighetens funktion eller dess syfte i samhället. Det primära syftet med rättigheten - vilket också framgår av Europadomstolens praxis - är att skydda mot så kallade godtyckliga egendomsberövanden. Ett godkännande i sig av att rättigheten inte är absolut - inskränkningar får ske - men under särskilda betingelser. Godtycke kan vara avsaknad av lagstöd, utan ersättning, berövande på grund av enbart politiska (och inte allmänna) intressen eller någon slags diskriminering. Staten uppmanas härigenom till att behandla egendomsrätter på ett visst sätt - att respektera dem och om så inskränka dem enbart under vissa givna premiser.

Den enskilde erhåller en motsvarande rätt som är ekonomisk och genom t ex lagkravet, kan enskilda förutse sina handlingar vad gäller t ex handel, avtal m m. Förutsebarheten för med sig ett marknadsekonomiskt system eftersom enskilda faktiskt härigenom kan stimuleras till att in-

vestera i egendom av rent vinstintresse etc. Detta ekonomiska intresse för enskilda kan föra med sig att även staten drar fördel av enskildas egenintresse – som underlag för att driva in skatter.

Detta var den ekonomiska funktionen. Det finns också en annan funktion (andra funktioner om vi så vill) som vi kan argumentera för och som rör den mer privata/enskilda sidan av äganderätten. ”La propriété prolonge la personne” som man sa i franska nationalförsamlingen i samband med att man ratificerade tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Denna sidan ser mer till individens värdighet (ur ett mänskliga rättigheters perspektiv) och den enskildes autonomi och självbestämmande.

Bortom den ekonomiska horisonten finns alltså tanken om att denna rättighet ger enskilda bestämmanderätt över sina liv och leverne för att kunna fullfölja sina önskingar om att leva ett gott liv. En tanke om decentralisering av ekonomisk makt och möjlighet att påverka ekonomin. Tanken förutsätter att inte ägandet koncentreras allt för mycket utan att det tvärtom finns möjligheter till ett spritt ägande.

I detta ligger också tanken att rättigheten kan ha betydelse för möjligheten att infria andra rättigheter. Äganderätten befinner sig inte i ett tomrum utan tvärtom i ett universum av flera andra rättigheter. Flera rättigheter påverkas av varandra. Här kan vi nämna religionsfriheten, yttrandefriheten, rätten till privatliv som exempel på rättigheter som kan ges ökat genomslag om äganderätten får finnas med.

### Det internationella regelverket

Den sista delen i mitt anförande rör det internationella regelverket. Vi har hört Göran Magnusson och Bertil Bengtsson tala om juridik och politik i äganderättsfrågor och blivit varse hur politiskt detta fält är. Trots detta kan vi ändå säga att det sedan FN:s allmänna förklaring 1948 är allmänt erkänt att äganderätten

ska åtnjuta skydd som en av de grundläggande rättigheterna. Den är en av flera rättigheter, kontroversiell eller inte, som ska skyddas av staten. Detta är viktigt att slå fast.

Vad säger då FN:s allmänna förklaring från 1948? Från början ett politiskt bindande dokument - en resolution av Generalförsamlingen - som med tiden har kommit att betraktas som gällande internationell rätt. Trots att förklaringen är gällande och allmänt erkänd bland staterna är den kanske inte för en enskild så särskilt effektiv. Man kommer inte så långt med detta dokument i en svensk domstol. Det finns heller inget kontrollsystem för efterlevnaden av förklaringen som t ex rapportering eller enskilda klagomål. I övrigt tiger FN:s konventioner som handlar om olika mänskliga rättigheter ganska still vad gäller äganderätten. Visserligen omnämns den i vissa sammanhang - som i rasdiskrimineringskonventionen som en rätt att äga egendom ensam såväl som i förening med andra - men enbart som en passage. FN:s två viktigaste och bindande dokument om mänskliga rättigheter - de om medborgerliga och politiska rättigheter respektive om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter omnämner inte denna rättighet. Dokumenten är från 1966 (i kraft 1976) och bevisar hur världen såg ut då.

FN:s allmänna förklaring har haft störst betydelse som inspirationskälla för Europarådet blott något år efter sin tillkomst. Inom Europa ville man skapa ett dokument för mänskliga rättigheter med en tillhörande domstol och kommission för att kontrollera efterlevnaden av dokumentet. Detta arbete resulterade i Europakonventionen 1950. Ej heller i detta dokument finns äganderätten - men två år senare i ett tilläggsprotokoll föddes den efter flera överläggningar mellan olika stater. Trots de kränkningar av bl a judars äganderätt som ägt rum under andra världskriget var flera inte övertygade om att rättigheten skulle åtnjuta euro-

peiskt skydd! Med Europadomstolens hjälp har denna ganska vida artikel kommit att ges ett mer konkret innehåll. Den kan sägas vara väldigt effektiv för enskilda även om Europadomstolen inte är beredd att i allt för hög grad inkräkta på staternas egna bedömningar - principen om att en stat ska åtnjuta visst skön - har en inte underordnad betydelse här.

Jag tänkte stanna upp lite här och tala om domstolens praxis. Efter det svenska Sporrong Lönnroth-målet från 1982 ökade äganderättsmålen, framförallt från 1990 och framåt. Allt sedan det att fler medlemsstater tillträtt har också målens karaktär ändrats. Exempel på frågor som prövats:

- expropriationsmål (ersättning, värdering, tidsaspekten, lagstiftningen, beslut om expropriation m m)
- bygglov (många svenska mål: tiden, lov som dras in, förbud etc)
- skatter (processuella frågor främst se artikel 6 men även värdering, återbetalning av moms pga EG-rätten)
- tillstånd (taxi, alkoholserving, läkare etc.)
- myndigheters oförmåga att verkställa domar/beslut över t ex vräkningar av hyresgäster, skadestånd som staten ska betala
- restitutionslagar
- fastighetsfrågor
- pensioner
- egendom som förstörs

För enskilda finns det alltså en gedigen praxis att tillgå, en praxis som i detalj tillhandahåller information om hur Europadomstolen ser på vissa äganderättsfrågor.

Kort något om de svenska fällningarna rörande äganderätten. Generellt sett är det fler klagomål än fällningar för Sveriges del - vilket gäller även dessa typer av mål. De äganderättsmål som gått klagandena emot har



ofta bedömts under domstolsgarantierna i artikel 6 om rätt till domstolsprövning t ex I följande fyra fall fälldes dock svenska staten för äganderättskränkningar. Sporrang Lönnroth, Darby, Allard samt Stockholms Försäkrings och Skadeståndsjuridik AB – alla mot Sverige.

De berör olika rättsområden. Sporrang och Lönnroth samt Allard har det gemensamt att det handlar om hur myndigheterna hanterade tvisterna – egentligen i sak inte så mycket om att de beslutade om något i strid med äganderätten.

- Sporrang och Lönnroth (bygglovsregler och expropriationsregler)
- Darby (skatteregler som var diskriminerande)
- Allard (samäganderättslagen samt fastighetsbildningslagen)
- Stockholms Försäkrings och Skadeståndsjuridik AB (konkurslagen)

Kort om effekten av fällningarna. Lagstiftningsåtgärder, ändrad praxis eller tillämpning från domstolar och myndigheter, omfördelning av resurser mellan domstolar/myndigheter och slutligen ingen åtgärd alls.

### Avslutningsvis EU

Den nya konstitutionen är numera undertecknad av medlemsstaterna och artikel 17 ser ut så här. Ska bara bekräfta vad som redan gäller men vi ser att det finns vissa förtydliganden om vi så vill, t ex om ersättning. Det fanns säkert flera påtryckargrupper som utövade inflytande på utformningen. Konstitutionen kan bli betydelsefull som komplement till Europadomstolen. Möjligen kommer det att finns någon expertgrupp som bevakar stadgan i länderna och ger Europadomstolen information.

Jag har talat om ganska olika saker i ett historiskt och rättsfilosofiskt perspektiv. Funktionen av rättigheten samt hur den skyddas internationellt. Även om äganderätten numera står på sta-

dig grund kommer det även fortsättningsvis att finnas frågor som måste lösas. För framtiden är det oerhört viktigt att t ex de forna öststaterna inlemmas i ett västerländskt marknadstänkande. En annan viktigt framtidsfråga i Sverige tror jag är skatterna men också hur lagarna utformas, kvaliteten på dem, förutsebarheten med dem, etc. Allmänna frågor alltså som även har enormt stor betydelse för ett fungerande skydd av enskildas egendom.

## Äganderättens samhällsekonomiska betydelse

GÖRAN SKOGH, PROFESSOR, LINKÖPINGS UNIVERSITET

Det har tidigare sagts att äganderätten är en fråga som är lika gammal som mänskligheten och jag instämmer med den synpunkten. Jag ska tala om äganderätten ur samhällsekonomisk synvinkel och jag tänkte se den från inte mindre än fyra olika perspektiv.

Det första gäller nationell eller statlig nivå och vad det betyder att det finns lag och ordning över huvud taget. Vi kan ställa oss frågan – Hur skulle samhället och ekonomin se ut om det inte fanns någon äganderätt? Vi skulle leva efter Djungelns lag i ett tillstånd av allas krig mot alla. Vi skulle efterfråga en statsmakt som kan garantera ”lag och ordning”. Kanske skulle vi acceptera en diktator för att inte förgås. Just därför måste vi i vår tur ha kontroll av kontrollmakten och i ett civiliserat samhälle finns därför en mängd regler som reglerar förhållandet mellan medborgarna och staten. Det måste finnas demokratiska institutioner, principer för markfördelning osv något som har diskuterats sedan tidernas begynnelse och som alltid kommer att vara ett dilemma för mänskligheten. Det är inget problem som är slut idag. Det finns tragiska exempel på situationer i vår tid där en diktatorisk statsmakt rycks bort och ersätts med ett anarkistiskt vakuum med inbördeskrig som följd och en lång kamp för lag och rätt. Tankarna faller naturligtvis på Balkan, Afghanistan och Irak.

Nästa perspektiv handlar om hur äganderätten förhåller sig till marknadsekonomin. Alla delar kanske den uppfattningen att det finns en koppling till marknadsekonomin och äganderättsordningen. Man kan emellertid tänka sig ett tillstånd där äganderätten är mycket klart

specificerad men där det inte finns utrymme för någon marknad. Vi har exempel i feodalstater där det råder en ganska god uppdelning i mitt och ditt och där man tillämpar straffsanktioner i den mån någon bryter mot dessa. I det gamla Kina visste alla sin plats och äganderätten var mycket klart definierad. Men man tillät inte fri handel och andra aktiviteter som vi känner från det västerländska samhället. Äganderätten är dock en nödvändig förutsättning, men inte tillräcklig i sig, för att marknadsekonomin ska fungera. Grundläggande för marknadsekonomi är civilrätten med kontrakts- och associationsrätt. Det frivilliga avtalet utgör ett fundament i den liberala ekonomin. Möjligheten att bilda bolag och juridiska personer ger rika möjligheter till samarbete, risktagande och finansiering också av mycket komplexa företag. Stordriftens fördelar är grundläggande för den ekonomiska tillväxten, vilken i sin tur kräver handel. Så här långt är begreppet äganderätten som grund för marknadsekonomin möjligen ett villkor för ekonomin. Så långt är påståendena väldigt generella.

Om vi till en jurist ställer frågan; Vad innebär det att jag äger någonting - en fastighet eller ett fordon? Då går denne igenom stora delar av lagstiftningen. Det gäller både beskattningsrätt, jordabalken och alla möjliga olika lagar för att försöka beskriva vad äganderätten till en fastighet, en bostadsrätt eller en bil innebär. Frågan inrymmer många dimensioner och de förändras hela tiden. Det finns en massa inskränkningar som sker mer eller mindre kontinuerligt, ibland med kompensation men ofta utan någon kompensation. När man t ex inför

en ny skatt på fordon eller fastighetsskatt så hör det till sakens natur att det inte blev någon kompensation då tanken är att få in mer pengar till staten. Det finns massor av regleringar och ni som sysslar med skogs- och jordbruk vet att det finns tusentals regler som säger vad ni får och inte får göra. Ibland när de är mer omfattande eller utgör en stor del av fastigheten så utgår ersättning. När det gäller tillstånd krävs det praktiskt taget tillståndskrav för all verksamhet som man bedriver om det så gäller taxichaufför, läkare eller kärnkraftverk så måste man ha tillstånd. Man måste ha behörighet att handla inom ett visst skrå och på så vis kommer man också att göra inskränkningar i äganderätten då de innebär att rätt att sluta avtal med vem man vill inskränks. Det finns också en massa varor som är reglerade och som vi inte får handla med alltifrån skjutvapen, fyrverkeripjäser, sprit osv. Det relaterar naturligtvis till det faktum att äganderätten inte i någon mening är absolut utan den är svärfångad och mångdimensionell. Det talas ibland om ett knippe av rättigheter och skyldigheter. Vanligt är att dela in äganderätten i nyttjande och dispositionsrätt, residualrätt och ersättningsrätt samt avtalsfrihet. Inskränkningar och utvidgningar av dessa rättigheter kan ske på många sätt t ex genom skatter, regleringar, tillstånd respektive förbud.

Det tredje perspektivet handlar om det mycket omtalade Coase-teoremet som är grundläggande inom rättsekonomisk analys. Ronald Coase, nobelpristagare i ekonomi, förde fram tesen; "Äganderätten spelar ingen roll ur effektivitetssynpunkt om transaktionskostnaderna är noll". Vad betyder då detta? Jag kan åskådliggöra det med följande exempel. Från en fastighet har under lång tid pågått ett utsläpp som nu stör B, C och D nedströms och förorsakar var och en av dem en kostnad på 200 (totalt 600). Ett filter som eliminerar skadan

kostar 300. Vinsten av att installera ett filter är sett ur en samhällsekonomisk kalkyl 300. Man tar då inte hänsyn till vem som bär kostnaderna och vem som gör vinsterna av det här. Men vi kan tänka oss olika rättsregler. Vi tänker oss först att B, C och D har rätt till rent vatten. I äganderätten ingår rätten till ersättning eller skadestånd. Det betyder att de tillsammans kan ställa krav på upp till 600 på A för den skada som de har lidit. Eftersom de kan göra detta utan några som helst transaktionskostnader så kommer A att föredra att sätta dit filtret i stället för att behöva betala 600 till dem. Filtret kommer alltså till stånd i den rättssituationen. Om man nu vänder på det och säger att A har rätt att smutsa ner i vattnet och inte har någon skadeståndsskyldighet så lider B, C, och D skada av utsläppet och är villiga att betala upp till 600 till A för att A ska sätta dit ett filter. Filtret kommer således att installeras oberoende av om A har rätten på sin sida eller inte. Däremot är det viktigt att de vet vem som har rättigheterna på sin sida när de ska förhandla. Sen kan vi gå vidare och tänka på andra rättighetslösningar och säga att bara B har rätt till rent vatten. C och D har ingen rättighet över huvud taget och A är den som kan sätta in ett filter. Men är det så att B har rätten kan både C och D kompensera B för att B ska kräva filter av A. Ett filter kommer att installeras även i detta fall. Oberoende av vilken rättsfördelning vi har mellan parterna så kommer det att leda till samhällsekonomisk effektivitet dvs ett filter i det här exemplet. Coases transaktionskostnadsfria värld används som referensram i den rättsekonomiska analysen. Kan inte parterna i exemplet ovan nå en överenskommelse med varandra, sluta avtal eller etablera trovärdig kontroll så har rättighetsfördelningen betydelse ur effektivitetssynpunkt, dvs om filter installeras eller ej.

En norm som är utgångspunkt i rättsekono-

misk analys är att civilrättens roll är att förenkla transaktioner. En första uppgift är att definiera och fastställa äganderätten. Ett andra steg är att minska transaktionskostnaderna så att ömsesidigt fördelaktiga avtal kommer till stånd. En tredje uppgift är att reglera ekonomin på ett sätt som stämmer överens med vad parterna i fria förhandlingar skulle ha avtalat om möjligheter härtill funnits. Denna tanke sammanfaller med idén om tolkningen av den hypotetiska partsviljan.

Som exempel på hur avsaknaden av friktionsfria förhandlingar utgör basen i den ekonomiska analysen tas först expropriation. Problemet är att brist på alternativ och konkurrens skapar en monopolsituation som kan omöjliggöra avtal. Ett första krav är därför att undanröja transaktionskostnader som förhindrar att avtal sker, samt att uppmana till förhandling och avtal. Kan inte avtal nås gäller att regleringen ska vara till båda parter fördel. Den skadelidande ska kompenseras till minst reservationspris, dvs till det pris där frivilligt avtal skulle ske. Normalt ersätts inte för utebliven vinst då det är spekulativt och i vissa fall kan innebära en dubbelräkning. Jämkning kan också vara befogat för att begränsa skadan. En exproprierad som investerar trots kännedom om eventuell expropriation ska inte vara helt utkompenserad eftersom det inbjuder till samhällsekonomiskt slöseri.

Exempel på detta är t ex Fredin-fallet från 1973. Han var ägare till ett grustag beläget i en ås som Naturvårdsverket fick rätt att inlösa efter 10 år. Fredin investerade i sitt grustag trots att han visste att det skulle kunna bli exproprierat inom en 10-årsperiod. Vid inlösen krävde han ersättning för de investeringar han gjort plus ett antal miljoner för uteblivna vinster. Det blev "tummen ner" direkt. Han fick ingenting. Det var självförfallat.

Beträffande Barsebäck I kan man hävda

att Sydkraft fick ersättning också för uteblivna vinster genom det långsiktiga kontrakt som innebar att Vattenfall fick leverera kärnkraft under en drift under 40 år. Dessutom kan man hävda att förlusterna i kärnkraftsindustrin i stor utsträckning varit självförfallat genom de återinvesteringar som man gjort i de här anläggningarna. I detta fall fick man kanske mer kompensation än man rimligen kan kräva från vad som kan kallas samhällsekonomiskt motiverade förhållanden.

Ser vi så till de aktuella frågorna om ledningsdragnings och radiomaster i folks trädgårdar osv så uppkommer sådana här nya situationer helt naturligt i en förändrad ekonomi. Det sades tidigare att äganderättfrågan alltid kommer att vara aktuell. Det är sant då det alltid uppstår nya situationer där man plötsligt inte har klart för sig vilka rättigheter som gäller och var gränserna går varför rätten måste definieras och det är här som det rättsliga systemet kommer in. För att kunna placera en radiomast på en privat tomt ska det föreligga ett särskilt angeläget allmänt intresse. Vid ett sådant intrång ska markägaren i första hand kompenseras för den skada denne åsamkats genom en förhandling. Det kan emellertid vara svårt att uppskatta vilken ersättning som ska utgå när det gäller oviljan att ha en mast på sin tomt. I princip skulle man tillämpa reservationspris. I realiteten kan man inte det utan man använder sig istället av någon sorts generell pålägg. Frågan om utebliven vinst är knappast aktuell i detta fall. Om det vore så att någon utan ersättning kan bygga upp ett nät av master och utgå från att kostnaderna utbetalas av någon annan så blir inte lokaliseringen av masterna optimal.

Ett annat exempel är från Expressen i söndags. Vem ska äga vilda djur? En av mina magisterstudenter skrev en uppsats för tre, fyra år sedan om äganderätten till järven och hade en intressant idé som han hade fått bl.a. från

tillämpningar i Afrika. Noshörningar och elefanter var utrotningshotade till följd av att storviltsjägare och lokalbefolkningen bedrev illegal jakt. Genom en lagändring lät man lokalbefolkningen få äganderätten till de här djuren. De fick även tillgodogöra sig intäkterna från storviltsjakten och nyttja köttet för egen del. På så sätt ändrades incitamenten till att bevara dessa djur. Tanken var då att man kunde göra detsamma här hemma och ge samerna äganderätten till järven. I stället för att betala ersättning till sametinget för dödade och rivna djur så skulle staten i stället ersätta samerna ekonomiskt för varje järv som lever inom egna samebyn. Uppsatsen publicerades i Journal of Law and Economics (2004) och idéerna är t o m framförda i Expressens söndagsnummer. Det ansågs vara ett radikalt och intressant experiment. Sett ur ett transaktionskostnads-samband är det staten som äger järven och ska ersätta samerna för de skador som järven orsakar rennäringen. Men ingen kan identifiera när en järv river en speciell ren och det leder i sin tur till att man inte riktigt kan ersätta de samer som är beroende av renskötseln utan i stället ger staten en generell ersättning till sametinget. Det finns ungefär 20 000 samer som anser sig ha intressen i sametingen, men det är bara 2 000 som är involverade i renskötsel så ersättningen går till fel part i det här sammanhanget. Om man istället tog de pengar som man delar ut till samerna som ersättning för att rovdjuren river deras renar och i stället fördelar det på levande järvar blir det inte mindre än 58 000 kr per järv. Vid den storleksordningen på ersättning per järv som lever inom respektive sameby så kan samebyarna leva ganska gott på att hålla järvarna vid liv i stället för att skjuta dem. Den springande punkten är identifieringen. Vi kan identifiera järven men inte antalet rivna renar. Men däremot finns på grund av ny teknologi ganska goda möjligheter att identi-

fiera hur många järvar som finns. Ett villkor är naturligtvis att de är relativt stationära. Det är svårare med vargen, björnen och kungsörnen som rör sig över stora områden. I det här fallet är transaktionskostnadsargumentet till fördel för den som har äganderätten till järvarna.

Mitt fjärde perspektiv har jag rubricerat som förvaltningskostnader, vilket täcker allt möjligt som inte en ekonom har någonting att säga om. Vi hörde tidigare att äganderätten inrymmer många politiska, moraliska och etiska dimensioner. Som ekonom kan jag bara tala om de mer strikta ekonomiska konsekvenserna. Det finns uppenbara gränser i den ekonomiska analysen. En sådan gräns är det faktum att alla inkomster och kostnader i en ekonomisk kalkyl diskonteras till nuvärde. Effekter som ligger längre fram i tiden än 50-60 år tilldelas inget värde i den ekonomiska kalkylen. Det är ur ekonomisk synvinkel rimligt med tanke på att vi planerar våra ekonomier och våra beteenden, vårt sparande och vår konsumtion beroende på vår egen och kommande generation, men inte längre. Det återspeglar viljan vi har att avstå konsumtionen i dag för att kunna konsumera i framtiden. Det finns en omfattande debatt i ekonomisk litteratur om vilken diskonteringsfaktor man ska använda i olika sammanhang. Men det hela fungerar inte riktigt enligt min uppfattning. Det beror på att vi har ingen teori om hur vi ska behandla människor som ännu är ofödda idag och som kommer att leva i framtiden. Vad vi kan göra är att se till vad vi indirekt är villiga att betala i form av att folk de facto efterfrågar konst och föremål som har mycket lång livslängd t ex fastigheter med en livslängd på 50-100 år.

# Expropriation med kommersiella förtecken

## - några ersättningsfrågor

FREDRIK BONDE, CHEFSJURIST, LANTBRUKARNAS RIKSFÖRBUND

BERTIL HÜBINETTE, HOVRÄTTSPRESIDENT, GÖTA HOVRÄTT, JÖNKÖPING

### FREDRIK BONDE

#### Inledning

Sedan några år tillbaka har i Sverige förts en rättspolitisk debatt kring frågorna om rätten att exproprieras och den ersättning som ska utgå vid expropriation.

Debatten är främst föranledd av senare års utveckling mot användande av tvångsförvärv av mark och rättigheter för privata och kommersiella ändamål, exempelvis för ledningsutbyggnad inom områdena för el, telefoni och datakommunikation. Utvecklingen har skett utan att den grundläggande principen för ersättning vid expropriation, den så kallade skadep principen, har ruckats på.

Mitt anförande, som jag har valt att kalla Expropriation med kommersiella förtecken - några ersättningsfrågor, ska ses som ett inlägg i den debatten.

#### Bakgrund

Reglerna för ersättning vid expropriation bygger på tanken att expropriatens förmögensställning efter expropriationen ska vara densamma som om någon expropriation inte hade ägt rum. Av detta följer att det enbart är den skada som uppstår genom expropriationen eller den exproprierade delens användande som ska ersättas.

Ersättningsreglerna har gällt oförändrade sedan den 1 januari 1973 bortsett från några smärre ändringar och tillägg som i detta sammanhang saknar betydelse. Dessa ersättningsregler ska även tillämpas vid tvångsförfoganden enligt annan lagstiftning. Exempelvis gäller

reglerna vid ianspråktagande av utrymme inom fastighet för ledning enligt ledningsrättslagen, en lag som har nästan lika många år på nacken som expropriationslagen.

När expropriationslagen och ledningsrättslagen infördes byggdes och förvaltades ledningsinfrastrukturen i landet nästan uteslutande av statliga verk och av andra offentligt ägda subjekt. Bakom utbyggnaden fanns inte några egentliga kommersiella intressen utan utbyggnaden syftade främst till att ge en god samhällsservice.

I takt med avregleringar, bolagiseringar, privatiseringar och internationaliseringar under 1980- och 1990-talen har situationen emellertid förändrats. Nya ägarformer har uppkommit med skärpta krav på större affärsmässighet. Tidigare gränslinjer mellan vad som ska skötas i offentlig respektive enskild regi har luckrats upp. Det har skett ett systemskifte. Numera handhas ledningsinfrastrukturen framförallt av enskilda rättssubjekt med starka privat-ekonomiska vinstintressen eller av offentligt ägda rättssubjekt med krav på affärsmässighet och lönsamhet. Det började på elkraftssidan för att snabbt följas av teleområdet. Den aktuella utbyggnaden av tredje generationens mobiltelefoni är ett belysande exempel. Ett ännu färskare exempel är den koncessionsansökan som Sydkraftkoncernen i våras lämnat in till Energimyndigheten och som avser anläggande och framdragande av en stor naturgasledning genom Jönköpings län och upp genom Mellansverige i riktning mot Örebro och Oxelösund.

De nya kommersiella aktörerna har samma tvångsrätt som de tidigare offentligt ägda rättssubjekten och de behöver inte heller betala högre ersättning vid tvångsförfoganden än vad som gäller för dem som tvångsförvärvar mark utan privatekonomiska vinstintressen.

### Rättspolitisk diskussion

Med anledning av den beskrivna utvecklingen har en rättspolitisk diskussion uppkommit där det ifrågasatts om de skadeståndsrättsliga principer efter vilka ersättningen ska bestämmas vid expropriativa ingrepp fortfarande är acceptabla. Flera har härvid hävdat att så inte är fallet. De har menat att när en aktörs tvångsförvärv styrs av vinstintresse är det rimligt att bestämma ersättningen efter principen om mest sannolika pris vid en normal frivillig uppgörelse. Dagens skadeståndsrättsliga synsätt bör sålunda stå tillbaka för en vinstfördelningsprincip. Den som tvingas avstå mark bör med andra ord vara berättigad till en förhöjd ersättning i jämförelse med vad dagens ersättningsregler medger.

### Fotavtryck

Den rättspolitiska diskussionen har redan kommit att sätta vissa fotavtryck i lagstiftningsarbetet och i regeringens och riksdagens korridorer.

Här tilldrar sig intresse den översyn av minerallagen som pågått under ett antal år och som resulterat i en proposition som överlämnades till Riksdagen i förra veckan. Här föreslås en ersättningsregel som innebär att om en fastighetsägare tvingas avstå mark för gruvbrytning är fastighetsägaren berättigad till ersättning - förutom för skada och intrång - även i form av en andel i det brutna mineralets värde. Propositionen bygger i den här delen på ett förslag av Minerallagsutredningen. I motiven till förslaget uttalade utredaren bl a följande:

*Jag delar uppfattningen att det framstår som stötande om den som med tvingande rätt i kommersiellt syfte tillgodogör sig mineral – det må vara malm eller något annat – från en annans fastighet inte behöver dela med sig någon del av vinsten.*

Och på ett annat ställe i betänkandet tillägger utredaren:

*Att den nuvarande regleringen strider mot vad jag uppfattar som det allmänna rättsmedvetandet är således det främsta skälet till att jag föreslår att markägare ska erhålla ersättning utöver den som utgår för skada och intrång vid bearbetning av mineralfyndigheter på deras fastigheter.*

Ett annat fotavtryck återfinns i den förra året beslutade lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Den lagen ger bl a Post- och telestyrelsen befogenhet att under vissa förutsättningar tvinga en mobiloperatör att upplåta utrymme i sin mast till förmån för en annan mobiloperatör. Det är alltså fråga om samlokaliseringsskyldighet. För denna situation finns en ersättningsregel som föreskriver att den upplåtande operatören är berättigad till *marknadsmässig ersättning*. Det är inte alldeles klart vad lagstiftaren har menat med ”marknadsmässig ersättning”. Av de lagtextmotiv som finns kan dock inte förstås annat än att ersättningen ska bestämmas efter andra principer än de som gäller enligt expropriationslagen. Det mesta tyder på att lagstiftaren avsett att ersättningen ska grunda sig på en vinstfördelningsprincip.

Ett ytterligare fotavtryck utgör 2002 års ledningsrättsutrednings slutbetänkande *Ledningsrätt* (SOU 2004:7) som överlämnades till Justitiedepartementet i januari i år. Utredningen, vars ordförande var hovrättspresidenten Bertil Hübinette, hade enligt sina direktiv att behandla bl a vissa frågor om ersättning vid upplåtelse av ledningsrätt. Vid övervägandena av dessa frågor kom utredningen fram till att starka skäl talade för att det borde göras en övergripande översyn av reglerna om ersätt-

ning i expropriationslagen. Det huvudmotiv för en sådan bredare översyn som utredningen angav var att gränserna för vad som hanteras i offentlig respektive enskild regi, bl a genom de senaste decenniernas avregleringar och privatiseringar, hade luckrats upp. Och utredningen gav också ett ord på vägen för vad som särskilt borde övervägas vid en kommande översyn. Utredningen uttalade:

*Det som då främst bör diskuteras är införandet av någon form av påslag utöver den ersättning som expropriationslagen föreskriver idag. Ett annat alternativ som kan övervägas är en ordning som innebär att annat än skadepincipen kan tillämpas i vissa fall.*

Under remissbehandlingen av utredningens betänkande har ett stort antal av remissinstanserna bejakat förslaget om en översyn av expropriationslagen.

Det tydligaste fotavtrycket av den förda rättspolitiska diskussionen har emellertid riksdagen gett uttryck åt. I samband med Bostadsutskottets behandling i våras av ett antal motioner på fastighetsrättens område gjorde utskottet följande principiella uttalande:

*Ersättningsreglerna i expropriationslagen fick sin nuvarande utformning i början av 1970-talet. Någon mer allmän översyn av reglerna har inte skett. Under senare år har reglerna alltmer kommit till användning vid förvärv där förvärvarn är en privat aktör som driver sin verksamhet i vinstsyfte. Mot den bakgrunden finns det enligt utskottets mening anledning att nu göra en utvärdering av hur reglerna fungerar och om de, allmänt sett, leder till rimliga resultat för den enskilde. Utskottet anser att regeringen bör ta initiativ till en sådan utvärdering.*

Riksdagen har alltså av regeringen beställt en översyn av ersättningsreglerna i expropriationslagen. Justitieminister Thomas Bodström har offentliggjort att han avser att effektuera riksdagens beställning. Från Justitiedepartementets sida har upplysts att det inom regeringskansliet

pågår arbete med att författa direktiv till en ifrågavarande utredning och att planerna är att utredningen ska påbörja sitt arbete under första halvåret 2005.

### Argument för generösare ersättning

Vilka argument kan då anföras för att en kommersiell aktör ska betala högre ersättning vid expropriation än andra som vill expropriera?

Innan man börjar diskutera dessa argument måste man emellertid ta ställning till följande grundläggande fråga.

*Ska privata rättssubjekt med vinstintressen eller offentligt ägda rättssubjekt med stora krav på affärs- mässighet och lönsamhet ha rätt att expropriera?*

Efter moget övervägande har jag själv kommit till den slutsatsen att det bör dom ha, dock under två viktiga förutsättningar.

Enligt gällande ordning är det avgörande för att få expropriera inte *vem* som exproprierar. Det avgörande är istället *vad* expropriationen handlar om eller annorlunda uttryckt vilket ändamål expropriationen ska tillgodose. För att expropriation ska vara tillåten krävs enligt 2 kap. 18 § regeringsformen att expropriationen ska tillgodose "angelägna allmänna intressen". Vad som är ett angeläget allmänt intresse är ytterst en politisk fråga. När det gäller utbyggnaden av ledningsinfrastrukturen i vårt land inom områdena för el, telefoni och datakommunikation så finns det åtskilliga beslut av regeringen och riksdagen som tydligt anger att sådan utbyggnad är ägnad att tillgodose viktiga samhällsintressen. Det innebär att så länge som de nu ifrågavarande rättssubjekten håller sig inom det som statsmakterna har bedömt vara "angelägna allmänna intressen" så är den första grundförutsättningen för att dessa rättssubjekt ska ha expropriationsrätt uppfylld. Jag är till och med beredd att säga att dessa rättssubjekt förmodligen är mera skickade att på ett effektivt sätt bygga ut infrastruktur än exempelvis



ett statligt verk eller motsvarande som saknar krav på lönsamhet och affärsmässighet.

Detta räcker dock inte enligt min uppfattning för att dessa rättssubjekt ska tillåtas expropriera. Det som nämligen skiljer det här nya slaget av expropriationer från de tidigare är att vid sidan av det angelägna allmänna intresset tillkommer ett väsentligt enskilt intresse, nämligen ett uttalat privatekonomiskt eller kommersiellt intresse. Man kan säga att det bakom de nu ifrågasvarande expropriationerna finns såväl ett starkt allmänt intresse som ett starkt enskilt intresse. Det är detta förhållande som sätter ersättningsfrågan i fokus. För att expropriationer med kommersiella förtecken ska tillåtas så måste som en andra grundförutsättning gälla att den som tvingas avstå mark erhåller någon form av påslag utöver den ersättning som expropriationslagen föreskriver idag.

Min sammanfattande ståndpunkt när det gäller själva rätten för de nu ifrågasvarande aktörerna att få expropriera är sålunda att det krävs dels att expropriationsändamålet tillgodoser ett "angeläget allmänt intresse", dels att den som mister marken får en högre ersättning än vad nuvarande ersättningsregler medger.

Därmed är jag tillbaka till frågan om de närmare argumenten för att en kommersiell aktör ska betala högre ersättning vid expropriation än andra som vill expropriera.

### **Rättviseskäl**

Det första argumentet jag vill ta upp är rättviseskälet. Det är möjligt att de nu drygt trettio år gamla ersättningsreglerna i expropriationslagen ledde till ersättningar som i början av 1970-talet och dessförinnan kunde betraktas som rättvisa. Markförvärv som då skedde gjordes ofta för att tillgodose många människors behov. Tvångsförvärven uppbars av syftet att åstadkomma samhällservice som skulle komma stora grupper av medborgare till godo. Det är rimligt att tänka sig att de som tvingades avstå

mark hade viss förståelse för att ersättning enbart utgick för uppkommen skada.

I ljuset av den samhällsutveckling som jag nyss har beskrivit har ersättningsfrågan dock kommit i en annan dager. En privat företagare kan sålunda beröva en annan privat företagare dennes egendom för att öka vinsten i sitt eget företag. Det är uppenbart att de som avtvingas mark i en sådan situation inte finner det acceptabelt med enbart skadestånd. Om ersättningen ska framstå som skälig och rättvis krävs en nyordning. Skadepincipen måste överges. I stället måste man närma sig de principer som gäller vid avstående av mark på frivillighetens väg.

### **Ersättningarna till markägaren är högre vid frivilliga uppgörelser**

Reformbehovet understryks emellertid av ytterligare argument. Det kan konstateras att inom det område där kommersialiseringsfallen är mest frekventa, nämligen vid utbyggnad av ledningsinfrastruktur, säkras den erforderliga marken och bestäms ersättningen i stor utsträckning genom frivilliga uppgörelser. Exempelvis sker markupplåtelse för den pågående utbyggnaden av tredje generationens mobiltelesystem till 90 procent eller mera genom anläggningsarrenden. Ersättningsnivåerna överstiger då ofta med bred marginal de nivåer som erhålls vid en tillämpning av expropriationslagens bestämmelser om ersättning.

För en mycket stor del av utbyggnaden av ledningsinfrastruktur finns sålunda en fungerande marknad med kompensation till markägaren utöver den ersättning som expropriationslagen föreskriver idag.

### **Det rättssystematiska släktskapet mellan FBL, AL och LL**

Tillämplig lag vid tvångsförfoganden för olika ledningsändamål är ledningsrättslagen (LL). Den lagen har ett nära släktskap med fastighetsbildningslagen (FBL) och anläggningsla-

gen (AL). Dessa tre lagar räknas till den speciella fastighetsrätten och utgör huvuddelarna i det som brukar benämnas fastighetsbildningslagstiftningen.

Enligt alla tre lagarna är det möjligt, inte enbart för företrädare för det allmänna, utan även för enskild att tvångsförfoga över annans mark. Lagarna skiljer sig dock åt på det sättet att enbart fastighetsbildningslagen och anläggningslagen har två olika system för bestämmande av ersättning. Det ena systemet innebär att vid vissa tvångsförfoganden ska ersättningen bestämmas efter en vinstfördelningsprincip och det andra att vid vissa tvångsförfoganden ska ersättningen bestämmas efter en skadepincip. Vinstfördelningsprincipen ska som huvudregel tillämpas när en enskild vill tvångsförfoga över annans mark.

Vinstfördelningsprincipen innebär att den fastighetsägare som tvingas avträda egendom, utöver ersättning för den ekonomiska skadan, även ska tillerkännas en tilläggsersättning. Det huvudsakliga motivet till att generösare ersättning ska utgå i dessa fall är enligt motiven till fastighetsbildningslagen att *det enskilda intresset är särskilt framträdande*.

Med utgångspunkt härifrån menar jag att även ledningsrättslagen borde ha två ersättningssystem. I de fall ledningsrätt upplåts till förmån för ett rättssubjekt med vinstintressen så ligger även här ett framträdande enskilt intresse bakom tvångsförfogandet. Samma motiv som uppstår fastighetsbildningslagens vinstfördelningsprincip gör sig alltså här gällande. Min uppfattning är sålunda att det nära släktskap som finns mellan FBL, AL och LL är ett ytterligare argument för att en kommersiell aktör ska betala högre ersättning vid tvångsförfoganden än andra tvångsutövare.

#### **Egendomsskyddet i regeringsformen och i Europakonventionen**

Det sista argumentet för en högre ersättning som

jag vill föra fram har bäring på egendomsskyddet i regeringsformen och i Europakonventionen. Det har diskuterats hur möjligheten till ersättning påverkar bedömningen av den intresseavvägning som ska göras enligt 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Frågan har ventilerats av bl a professor Bertil Bengtsson i hans bok *Grundlagen och fastighetsrätten*. Den har också berörts av 2002 års ledningsrättsutredning i utredningens slutbetänkande i början av detta år. Det finns alltså ett visst stöd för uppfattningen att intresseavvägningen vid expropriativa ingrepp påverkas av möjligheten till ersättning och ersättningens storlek. Tydligast kommer det till uttryck genom Europakonventionen som siktar till balans mellan den enskildes och det allmännas intressen, där möjligheten till full kompensation för den enskilde spelar en väsentlig roll. Man skulle också kunna uttrycka det på det sättet att i vart fall Europakonventionen torde kräva att ersättningen blir högre när allmänintresset är mindre, dvs styrkan i det allmänna intresset kan ha betydelse för vad som kan betraktas som skälig ersättning vid ett expropriativt ingrepp.

Det är möjligen för djärvt att hävda att avsaknaden av regler i expropriationslagen om generösare ersättning vid expropriation för kommersiella ändamål innebär att expropriationslagen strider mot grundlagen eller inte är konventionsenlig. Vill man undanröja varje tvivel om detta och vara säker på att vår tvångslagstiftning vilar på en stabil konstitutionell grund, gör statsmakterna klokt i att genomföra en reform om högre ersättning i kommersialiseringsfallen.

#### **Avslutningsvis**

Som jag nämnde tidigare är direktiv till en översyn av expropriationslagens ersättningsregler under utarbetande och tillsättande av en expropriationsutredning är planerad till 2005.

Jag vill avsluta mitt anförande genom att presentera en önskelista över de huvudfrågor jag anser att denna "Expropriationsutredning" bör koncentrera sig på.

*Vid expropriationer med kommersiella förtecken måste den förhärskande skadep principen jämkas. Utöver ersättning för den ekonomiska skadan ska markägaren tillerkännas någon form av påslag.*

#### ***Presumptionsregeln bör slopas***

Presumptionsregeln, den regel som förbehåller den som exproprierar uppkomna förväntningsvärden på marken, har för länge sedan upphört att tjäna sina ursprungliga syften. Den är oacceptabel ur äganderättslig och marknadsekonomisk synvinkel. Det upplevs som orättfärdigt att förväntningsvärden som uppkommit inom ett geografiskt område enbart ska komma de markägare till godo som inte drabbas av expropriation.

#### ***Vid företagskada bör skälighetsprövning och toleransavdrag inte förekomma***

Det är inte rimligt att en markägare som drabbas av en företagskada till följd av en expropriation gratis ska behöva tåla en stor del av den uppkomna skadan. Det orimliga i detta har bl a kommit till tydligt uttryck i Högsta Domstolens dom i det sk Ålbergamålet i slutet av förra året. Två markägare i Södermanland fick sin jakt mer eller mindre totalförstörd på grund av framdragande av en ny sträckning av E4:an. Av det förstörda värdet ansåg HD att den ene markägaren gratis fick tåla drygt 52 000 kr och den andre drygt 13 000 kr. Det känns inte rimligt att markägare ska behöva göra ekonomiska uppoffringar i denna storleksklass till följd av ett infrastrukturprojekt som de själva knappast har nytta av. Kostnaden bör fullt ut bäras av det ifrågasvarande användarkollektivet.

#### ***Företagsnytta bör inte avräknas mot skada***

Genomförandet av ändamålet med en exprop-

riation kan ibland vara till nytta även för den fastighet som blir föremål för expropriation. Om sådan nytta uppkommer är det vanligt att den föreligger även för andra fastigheter i området, dvs även de som inte direkt berörs av expropriationen. Det framstår inte som rättvist att den som drabbas av expropriationen får finna sig i att ersättningen reduceras med hänsyn till den nytta som han eller hon kan ha av expropriationen medan däremot andra fastighetsägare gratis kommer i åtnjutande av nyttan, exempelvis värdestegring för deras fastigheter.

Jag vill framhålla att de tre sista kraven på reformeringen gäller vid expropriation över huvud taget, alltså inte enbart vid expropriation med kommersiella förtecken.

(Anförandet bygger på en artikel med samma namn av föredragshållaren publicerad i Svensk Juristtidning 2003).

#### **BERTIL HÜBINETTE**

Jag förstår att min roll som "vittne" i det här offentliga målet innebär en speciell uppgift. Jag har inte blivit delgiven något område inom vilket jag ska vittna. Inte heller har jag i handlingarna kunnat utläsa något bevisstema som jag ska styrka. Jag vill i alla, fall för säkerhets skull, få återopa rätten att tåga om sådana omständigheter som innebär att jag har begått brott eller vanärande handling.

Jag kan rakt av bekräfta att mina tankar som utredare i Ledningsrättsutredningen till stora delar är rätt återgivna av Fredrik Bonde. Fredrik har ibland anledning att sätta en viss touche och en accent på sina uttalanden, en frihet som en utredare inte har till sitt förfogande. Jag har hållit mig inom ramen när jag har skrivit betänkandet.

Jag har några allmänna reflektioner eller

några små kommentarer efter att ha lyssnat på denna vetenskapliga utläggning om äganderätten under rubriken avveckling. Äganderättens innebörd kan beskrivas på många sätt och variera över tiden och någon gång när jag försökte läsa juridik så lärde jag mig att "äganderätten innebär ej annat eller mera än vad rättsordningen vid varje tillfälle medger". Hur är det med den tesen? Ja den vinner väl sin bekräftelse däri att vi kan räkna upp befogenheter och begränsningar i befogenheterna. När det gäller fast egendom så är också äganderätten grund för fördelning av skyldigheter och plikter och fastighetsbegreppet används som instrument för beskattning. Om vi går vidare och frågar vad det är som man i övrigt brukar diskutera? Är det bara innehållet? Nej det är naturligtvis också frågorna om vem äganderätten ska tillkomma. Den frågan återkommer i de politiska programmen och föreställningar i den delen är också väsentliga inslag i de rättsordningar och konstitutioner som finns representerade i världskollektivet. Det är således viktiga och centrala frågor vem som äganderätten ska tillkomma.

Om vi då dyker rakt ner i någonting som har apostroferats här, nämligen mineralfrågorna, och knyter ihop dem med det teoretiska resonemanget om äganderätten som det begrepp och den rättighet som man ska värna, skydda bl a genom ersättning vid ianspråkstagande. Hur har man resonerat i den propositionen som föreslår ändringar i minerallagstiftningen? Där sägs att det är ett väsentligt samhällsintresse att vi har en minerallagstiftning som stimulerar och möjliggör investeringar och nyttiggörande av naturrikedomarna. En sådan lagstiftning måste vara så utformad att den ger en balans mellan intressegrupperna. Balanstänkandet har vi mött tidigare. Då frågar man sig balans mellan vilka? En intressegrupp är givetvis ägarerna av de substanser som sedan blir guld, eller vad man nu gör av det. Sedan börjar man resonera

om vem som äger det som finns där nere? Ja, säger man i propositionen, det är en omdiskuterad fråga och rättsläget är oklart. Men så säger man lite överraskande att det gör ingenting att det är oklart om vem som äger detta. Man kan betala ersättning i alla fall och så kommer man fram till att man föreslår ett komplement till regeln om ersättning för skada och intrång, nämligen en ersättning som är relaterad till den utvunna materien. Av den tar man 2 promille och så delar man upp dessa på det sättet att  $\frac{3}{4}$  tillfaller fastighetsägaren, dvs den som möjligen äger den substans som man har tagit i anspråk, och staten får  $\frac{1}{4}$ . Jag tycker det är intressant att nämna att man har resonerat om äganderätten till materien och kommit fram till att man inte kommer fram där. Men det går i alla fall. Vi får se hur riksdagen behandlar propositionen i den delen. Frågan är intressant på många sätt och den blev föremål för uppmärksamhet redan på utredningsstadiet.

Minerallagstiftningsarbetet blev föremål för vårt intresse när vi arbetade i Ledningsrättskommittén. Då det gäller ersättning för intrång, vill jag bekräfta de resonemang som Fredrik har redovisat. Vi bör komma ihåg att mitt uppdrag som utredare av ledningsrättsfrågorna var så utformat att först gällde det vissa direktiv som EU har kommit med som skulle omsättas i nationell lagstiftning. Det gjorde vi i ett första betänkande som tillkom med mycket stor hastighet. Men vi uppmärksammade också ersättningsfrågorna på det sättet att om jag skulle föreslå en utvidgning av det expropriativa området, skulle jag också titta på ersättningsfrågorna. Först var det ingående diskussioner om vad som menas med utvidgning och det diskuterades även om master ska räknas som ledning eller inte. Ledningsrättslagen har gjort det lätt för sig genom att definiera vad som är ledning och vad det är för tillbehör som hänger ihop med ledningen samt att vad som

gäller för ledning även är giltigt för tillbehör. Vi väntade med spänning på hur man ska resonera om det är en anläggning som inte har något fysiskt samband med ett redan utbyggt elektroniskt kommunikationsnät. Vi var tveksamma om detta och Högsta Domstolen har gett ett rejält besked gällande en basstation som skånska hovrätten fann kunde skyddas genom ledningsrätt. HD säger att detta är fråga om expropriativ lagstiftning och då måste man vara försiktig. Ändamålstolkning må vara inbjudande, men den bör man inte tillämpa. HD sade således nej till ledningsrätt. Nu är lagförslaget utformat så att även master kommer att omfattas av ledningsrätten och det innebär en utvidgning som inte var klarlagd när vi skrev betänkandet.

När jag började närma mig ersättningsfrågan i ledningsrättslagen och funderade över om vi skulle göra någon speciallista just för ledningsrättsfallen och då såg till vilka konsekvenser detta skulle få för de andra speciallagar som också hänvisar till 4 kap i expropriationslagen, blev jag ganska kall om fötterna. Det var inte lätt att i en hast överblicka var man skulle hamna. Men så började vi gå igenom vad som har hänt under tiden från 1970-talet. Som Fredrik framhållit har vi fått en förändring av det expropriativa landskapet. Det är inte längre Televerket och Kungliga Vattenfallstyrelsen och kommuner och landsting och andra offentliga subjekt som är aktörer. Vad har det för betydelse att dessa var aktörer? Jo man hade en ganska sparsam princip där man inte gärna avgiftsfinansierade annat än täckning av egna kostnader och en viss reducerad eller ganska måttlig kapitalavkastningsdel. Man kan säga att det var en samhällstillvänd ekonomisk hantering som då motiverade att man inte ville betala så mycket vid intrång.

Nu är scenen förändrad och vi har allt fler aktörer på marknaderna som kan uppträda som

sökande i expropriationsmål enligt expropriationslagen men också enligt speciallagarna. Det gör att det nu ser lite annorlunda ut än tidigare. Man kommer då in på frågan om ändring av den principen som finns i 4 kap. i expropriationslagen. Jag menade att det bör man se i ett större sammanhang vilket vi också har skrivit. I skrivningen har jag lite försiktigt påpekat att bilden har luckrats upp och att Europakonventionens regler om möjlighet till ersättning och ersättningens storlek vid expropriativa ingrepp anses tala för att ersättningsfrågor i nu aktuella fall ses över i ett vidare perspektiv. I vart fall regleringen enligt Europakonventionen torde kräva att ersättningen blir högre när allmänintresset är mindre dvs styrkan i det allmänna intresset kan ha betydelse för vad som kan betraktas som skälig ersättning vid ett tvångsingrepp. Vi hoppas att de här utredningsdirektiven som Fredrik nämnde och som man håller på att producera i regeringskansliet på Justitiedepartementet ska ges som uppdrag till någon utredare att ta tag i. Enligt en uppgift som jag har sedan i går så finns en skrivning av utredningsdirektiven redan färdig men den är inte färdigbehandlad ens inom Justitiedepartementet så den har inte lämnats ut till övriga delar av regeringskansliet i form av delning. Så långt har det ärendet avancerat och vi ser med intresse fram emot vad som kommer att hända.

För övrigt kan jag säga att hela den här diskussionen och vår hantering av frågorna om skyddet för äganderätten, skyddet för det som är förutsättningen för investeringar och ekonomisk förutsebarhet i samhället måste, tycker jag personligen, sättas in i ett samhällsperspektiv. Vi har ett samhälle som i fredstid utvecklas positivt och hastigt på många områden och vi får inte sätta upp en alltför snäv gräns för att ta i anspråk den enskilda äganderätten. Vi måste acceptera att det är bra med både elstolpar, teleledningar och vägar och gasledningar genom

vårt land. Men vi ska hantera det med ansvar. Vi ska hantera det med ett långsiktigt bevarande av värden som vi genensamt håller högt. Det tror jag är en viktig grundplatta när vi tittar på detaljer som procent och olika skadeersättningsprinciper. Det är instrument vari vi bygger och utvecklar ett samhälle i sund balans.

Därmed avslutar jag mitt vittnesmål.

# Områdesskydd och äganderätten

JAN SANDSTRÖM, JÄGMÄSTARE, ORDFÖRANDE I AKADEMIENS SKOGSAVDELNING  
BJÖRN RISINGER, DIREKTÖR, NATURVÅRDSVERKET

JAN SANDSTRÖM

## Områdesskydd och äganderätten

*Områdesskydd* är ett juridiskt begrepp vi finner i miljöbalken (MB 7 kap). Där ligger det under rubriken *skydd av natur*. Eftersom många områden i praktiken skyddas genom annan lagstiftning men också med frivilliga beslut, blir det intressantare att välja ett bredare perspektiv när man relaterar naturskyddet till äganderätten.

Här fokuseras på det skydd av skog och mark som kan motiveras av att det rör sig om viktiga naturvärden, kulturmiljövärden, värden för friluftslivet eller andra sociala värden.

Det finns skäl att inledningsvis kommentera den politiska semantiken. Bättre än att tala om samhällets "skydd" mot brukande av jord och skog vore att säga att staten eller markägaren *värnar om* vissa värden i skogen och *avsätter* marken för ett annat ändamål.

## Först lite historia

Naturskyddsrörelsen med bl a visionären Rutger Sernander föddes för ungefär ett sekel sedan. Det var då vi fick våra första nationalparker. På den tiden fanns en förvånansvärt stark debatt om äganderätten.

Sedan hoppar vi fram till 1930-talet. Med en ny semesterlagstiftning i den framväxande välfärdsstaten uppstod en diskussion om hur man kunde uppamma till sunt friluftsliv inom tätortsnära områden. Efter kriget satsade regeringen i stället på att främja friluftsliv inom ramen för den *allemansrätt* som knöt an till gammal sedvänja om tillgång till naturen. Med strandlagen 1952 skyddades friluftslivet mot

bebyggelse längs stränderna. Det gavs ingen ersättning till markägarna. Strandskyddet diskuterades naturligtvis eftersom det var ett mycket starkt generellt ingrepp i äganderätten.

Intresset för naturvårdsfrågor växte i samhället och 1964 fick vi en *naturvårdsplan* och ett naturvårdsverk. Med lagen infördes bl a skyddsinstitutet *naturreservat*, som gav nya möjligheter för länsstyrelserna att avsätta områden. För myndighetens del handlade det från början mest om naturreservat och täkter. Ett nekat tillstånd till en täkt var en kännbar händelse för markägaren eftersom lagen inte rymde någon ersättningsrätt.

Under 1980-talet fick vi en ny planlagstiftning (PBL) med riksintresseområden för naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv. Dessa områden är i princip starka indirekta instrument för att påverka den enskildes markanvändning.

I samband med att PBL reviderades såg man över gällande regler om inträngsersättning från 1972. Riksdagen specificerade gränsen för ersättning till när "pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berört område". Nu bestämdes alltså närmare vilka ersättningsfria krav som länsstyrelsen kan ställa på markägaren vid markintrång och den hänsyn skogsvårdsstyrelsen kan kräva med stöd av skogsvårdslagen.

Med 1979 års skogspolitik skärptes skogsvårdslagen i syfte att öka virkesproduktionen och virkesutbudet. Som ett exempel skulle lågproduktiva bestånd (§ 5:3-skog), som ofta hade höga naturvärden, ersättas med ny skog. Den tilltagande regleringspolitiken under 1980-talet minskade utrymmet för egna beslut i brukandet.

I början av 1990-talet blåste nya politiska

## Områdesskydd 7 kap. MB

- Nationalpark
- Naturresevat
- Kulturresevat
- Biotopskyddsområde
- Strandskyddsområde
- Vattenskyddsområde
- Natura 2000

Figur 1. Områdsskydd enligt 7 kapitlet i Miljöbalken.

vindar; vi fick ny skogspolitik med produktionsmål och miljömål som var jämställda. 1993 års skogspolitik har liknats vid ett paradigmskifte. Samtidigt som reglerna för produktionen liberaliserades har betydligt större politisk uppmärksamhet fästs vid miljöfrågorna i skogen. Om detta kan vi idag dra några slutsatser.

- Staten har satsat stora resurser på kompetensuppbyggnad och naturinventeringar. Vi fick under 1990-talet en stark fixering på begreppen biologisk mångfald och rödlistade arter. EUs politik och natursyn slog rot i och med Natura 2000.

- Batteriet av juridiska regler som behandlar skydd av naturen och på olika vis reglerar äganderätten har vuxit till successivt. Listan i figur 1 visar områdsskydd enligt MB 7 kap.

Figur 2 visar några andra regler som också används för att skydda natur- och kulturmiljövärden och friluftsliv.

- Riksdagen har antagit en ny miljöbalk och 15 övergripande miljö kvalitetsmål med vidhängande delmål. Det speciella miljömålet för skogarna, som även blir styrande i skogspolitiken, kallas Levande skogar. Enligt delmål 1 ska ytterligare 900 000 ha skogsmark avsättas

till år 2010. Av denna areal ska staten skydda 400 000 ha som reservat, biotopskydd alternativt med naturvårdsavtal och markägarna frivilligt avsätta 500 000 ha skyddsvärd skogsmark. Sent omsider har staten nu lagt ett förslag till en nationell strategi för hur naturobjekten kan

## Andra bestämmelser

### MILJÖBALKEN

- Hänsynsregler 2 kap
- Miljö kvalitetsnormer 5 kap
- Miljöfarlig verksamhet 9 kap
- Samråd 12 kap
- Täkter 12 kap

### KULTURMINNESLAGEN

- Fornlämningsområde

### SKOGSVÅRDSLAGEN

- Hänsynsregler

### PLAN- OCH BYGGLAGEN

- Översiktsplaner
- Riksintressen

### JORDABALKEN

- Naturvårdsavtal

Figur 2. Andra regler som också används för att skydda natur- och kulturmiljövärden och friluftsliv.



prioriteras sinsemellan och avsättningarna bli så effektiva som möjligt. Ansvaret för genomförandet ligger på länsnivån.

- Statens anslag för markersättningar och skötsel av skyddad mark har efter en njuigg inledande period vuxit till över en miljard kronor per år. I stället har de personella resurserna för politikens genomförande blivit en kritisk del i miljöpolitiken.

- Under senare år har en besvärande dubbelhet insmugit sig i naturvårdsarbetet i och med att länsstyrelser och skogsvårdsstyrelser inte kan enas om sina fögderier. Detta har lett till att tredje man - markägaren - i många fall blivit ekonomiskt lidande.

- Vi har hört om det nya grundlagsskyddet för äganderätten från 1995. Det finns olika åsikter om hur grundlagsregeln ska tolkas och vilket egentligt värde den har vid tillämpningen av andra lagar. För lekmän är dessa politiska och juridiska efterdyningar till det förstärkta grundlagsskyddet både märkliga och förbryllande.

Historien visar att staten med hänvisning till

naturskydd successivt tagit över beslutsfattandet och därmed minskat äganderätten till skogen. Markägarna har naturligtvis argumenterat emot och riksdagen har i ett sent skede funnit behov av att förbättra skyddet för äganderätten genom tillägg i grundlagen.

Hur ser då fortsättningen ut?

### Äganderätt under avveckling?

Svaret på frågan om äganderätten är under fortsatt avveckling hänger till en del på vad vi fokuserar på inom begreppet "äganderätt", se figur 3. Någon tänker enbart på de samlade inskränkningarna av ägandet (besittningsskyddet och föfoganderätten). Någon annan inkluderar också frågan om kompensation (ersättningsrätten) och menar att äganderätten är oförändrad först om ägaren blir fullt kompenserad vid intrång. Ytterligare någon upplever att äganderätten kränks även i fall när rättssäkerheten och rättstryggheten upplevs vara åsidosatt.

Tänker man dessutom på den ekonomiska effekten för skogsnäringen av inskränkt äganderätt kommer förstas också politikens fortsatta mål och resurser i fokus. Figur 4 pekar på några aktuella händelser och tendenser som berör äganderätten som bör uppmärksammas. Nedan kommenteras en del av detta.

### Politiska miljömål

Dagens skogspolitik är målstyrd och den påverkas av flera miljökvalitetsmål, men framför allt av Levande Skogar. Nu gällande delmål har karaktär av "soft-law" och ska utvärderas politiskt år 2010. Enligt delmål 1 i Levande Skogar ska 900 000 ha produktiv skogsmark avsättas. Staten ska ta ansvar för 400 000 ha.



Figur 3. Begreppet "Äganderätt" - olika fokus.

## Händelser och trender

- Politiska miljömål
- Rättssäkerhet och tillit
- N2000 i verkligheten
- Miljöbalkskommittén föreslår
- Moderna vattenskyddsområden
- Miljöfarligt skogsbruk
- KML expanderar
- Sedvanerätter i vår tid
- Översyn av PBL
- Tal om skyddszoner
- Mer samråd
- Anslag och ersättningsmark
- Tätortsnära skog
- Skogsutredningen 2004

Figur 4. Några aktuella händelser och tendenser som berör äganderätten och som bör uppmärksammas.

Miljö kvalitetsmålen ger en kvantitativ bild av hur många markägare som kan bli berörda av statens avsättningar och vilken betydelse den förändrade markanvändningen kan få för samhället. En ny nationell strategi för detta områdesskydd är f n under utarbetande. I den miljömålsproposition som förväntas våren 2005 kommer regeringen ta ställning till ett förslag om ett sextonde miljö kvalitetsmål om biologisk mångfald. I det betänkande som föregick miljömålet fanns bland annat förslag om starkt ökat artskydd, landskapsplanering och restaurering av landskap.

Frågan är i vilken grad den natur som myn-

digheterna sammantaget anser bör skyddas kommer att rymmas i beslutade avsättningar och hur mycket som skulle behöva regleras med andra medel. Regeringen tycks mena att det aviserade behovet av en omfattande landskapsrestaurering får anstå till efter år 2010. Men eftersom tiden går fort är det inte fel att ställa sig frågan vad en fortsatt förskjutning av balansen mellan miljö- och produktionsmål dels skulle betyda för äganderätten, dels skulle ställa för krav på myndigheternas anslag, rutiner och samarbete.

500 000 ha skyddsvärd skogsmark ska enligt Levande skogar avsättas frivilligt av markägarna. I ett remissvar till Skogsstyrelsen har LRF avvisat ett förslag till om att enbart objekt som myndigheterna inventerat eller godkänt ska kunna räknas med då man stämmer av de frivilliga avsättningarna mot det politiska målet. Ett sådant sätt att styra markavsättningar utan att ersätta markägarna kan inte accepteras i ett rättssamhälle.

En aspekt på naturen som ofta glöms bort är det biologiska kulturarv som riskerar försvinna i takt med en ändrad ekonomi och ändrat markutnyttjande. Ibland kräver ett skydd av detta kulturarv en särskild hävd av skogsmarken. Om denna aspekt inte omfattas av naturvårdspolitikens ordinarie skyddsformer finns risk för att myndigheterna söker andra politiska vägar att påverka skogens skötsel och därmed äganderätten.

### Rättssäkerhet och tillit

Nu pågår för fullt arbetet med att bilda naturreservat och biotopskyddsområden och sluta naturvårdsavtal i skogen. Det är mycket viktigt att detta sker under rättssäkerhet och med tillit till myndigheters agerande.

Medlemsorganisationer som LRF och skogsägareföreningar får snart en bild av hur olika myndigheter fungerar i sina miljöer. Sådana erfarenheter ligger bakom våra uppmaningar till naturvårdande myndigheter om att se över sina

arbetsformer och visa större respekt för markägarnas intressen. När utvecklingen av äganderätten diskuteras är det inte sällan den minskade tilliten och bristande rättssäkerheten man känt som framträder skarpast. Det är därför tillfredsställande att Naturvårdsverket i sina senare handböcker om markavsättningar understryker vikten av öppenhet och dialog med markägarna och betydelsen av att informera om ägarnas rättigheter.

Några återkommande krav från LRFs medlemmar har varit:

- det behövs en större flexibilitet vid valet mellan olika skyddsformer
- naturvårdsavtalets användningsområde bör utvidgas och riktlinjerna anpassas bättre
- det välkända ”glappet” mellan biotopskydd och reservat måste åtgärdas
- markägare får inte bli lidande av samarbetsvärigheter mellan skogsvårdsstyrelser och länsstyrelser
- riksdagens beslut att ställa statlig ersättningsmark till förfogande måste tas på allvar
- vid tvångssituationer, som statliga områdesskydd oftast blir, bör den ersättningsnivå som balken föreskriver bara utgöra en miniminivå ( m a o borde ersättningsreglerna ses över)
- principen om proportionalitet mellan allmänna och enskilda intressen borde tillämpas.

### **Natura 2000 i verkligheten**

EUs nätverk för skydd av natur ställer krav på ”gynnsam bevarandestatus” för de livsmiljöer och arter som berörs av direktivet. Redan 2005 ska det i bevarandeplaner finnas redovisat vilka syften och mål som finns för varje område. Tills dess relationen mellan staten och markägaren slutligt reglerats med beslut enligt MB eller genom avtal, kommer det att krävas både tillstånd och miljökonsekvensbeskrivning för att få bedriva verksamhet eller vidta åtgärder, som på ett betydande sätt kan påverka miljön inom eller

utanför Natura 2000-område. Vilka åtgärder som kan undantas ska framgå av bevarandeplanen. Om tillstånd vägras har markägaren rätt till ersättning. Det verkar i denna tidspress troligt att en underbemannad länsstyrelse gör en schablonartad plan och tvingas behålla tillståndsplikt för det mesta. Den stränga innebörden av Natura 2000-områden har tidigare ofta kommunicerats dåligt, vilket gör att det finns uppenbar risk för att markägare känner sig lurade. Det ställs nu mycket stora krav på länsstyrelsernas arbetskapacitet.

### **Miljöbalkskommittén föreslår**

Knappt hade trycksvärtan i MB torkat förrän det befanns nödvändigt tillsätta en kommitté för att rätta till vissa saker. Flera av kommitténs uppgifter har tillkommit med tanke på äganderätten, t ex en mer flexibel användning av MKB vid ansökan om tillstånd och en översyn av sanktionssystem och straffstadganden.

Mer oroande för markägarna är ett nytt förslag om en särskild hänsynsregel i 2 kap. MB om biologisk mångfald. Man inser lätt att en sådan flummig regel blir rättsosäker. Det är också anmärkningsvärt att bestämmelserna i detta kapitel i balken kan kallas ”hänsynsregler” fastän kravbestämmelser går så långt att ”det inte kan antas orimligt att uppfylla dem”. Vokabulären har blivit missvisande. Den föreslagna regeln skulle alltså kunna tillämpas i jord- och skogsbruk utan rätt till kompensation för markägaren. Det bör ifrågasättas om inte förslaget strider mot grundlagen. Om myndigheten vill inskränka markanvändningen utöver den gällande hänsynsnivån i skogsbruket får den i stället använda redan tillgängliga regler i t ex 7 kap. MB.

### **Moderna vattenskyddsområden**

Med moderna vattenskyddsområden avses de areellt sett stora vattenskyddsområden som med

nya skyddsföreskrifter nu bildas av kommunerna. Naturvårdsverket har givit ut en handbok med nya allmänna råd för vattenskyddsområdet. Det är principiellt intressant att titta på hur handboken resonerar om inskränkningar i markägarnas rätt att förfoga över sin fastighet. Föreskrifterna bygger både på förbud och tillstånd. Om en skyddsföreskrift för ett vattenskyddsområde innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras har ägaren rätt till ersättning. Det är i linje med grundlagens bestämmelser. I handboken förs emellertid också ett annat resonemang - mest aktuellt i jordbruket - som leder fram till att ersättning inte behöver utgå, eftersom skydds-föreskrifterna kan grundas på hänsynsreglerna i 2 kap. MB.

Med denna gråzon finns det en uppenbar risk att myndigheten väljer att låta enskild egendom tas i anspråk för allmänna ändamål utan kompensation. Det lär finnas kommuner som ser det orättfärdiga i en sådan situation och i stället tar initiativ till avtal med markägarna.

### Miljöfarligt skogsbruk

Ett av de för äganderätten viktigaste målen under senare år har det så kallade Nora-fallet varit. Upprinnelsen var att Nora kommun beslutade införa tillsynsavgifter för föryngringsavverkning, markberedning och dikning, som kan medföra ökat näringsläckage till vattenområde eller grundvatten. Beslutet förutsätter att åtgärderna kan klassas som miljöfarlig verksamhet. Ärendet överklagades av markägarna och har löpt genom rättssystemet. Regeringsrätten gav till slut Nora rätt, vilket innebär att 9 kap. MB om miljöfarlig verksamhet är tillämplig på dessa skogsbruksåtgärder. Kommunen blir vidare ansvarig myndighet och kan ta ut tillsynsavgifter. Om kommunen förelägger eller förbjuder markägaren verksamhet i det enskilda fallet

utgår ingen ersättning till skogsägaren.

Domstolen påpekar att visserligen är skogs-vårdsstyrelsen tillsynsmyndighet för skogarnas skötsel, men skogsvårdslagen täcker inte vattenkvaliteten.

För skogsbruket har den stora osäkerheten inträffat. Det kan uppstå två tillsynsmyndigheter och oklara rutiner, men framför allt kan domen påverka långsiktig planering och viljan att investera, eftersom senare ingripanden i skogsbruket kan ske utan att ersättningsrätt föreligger.

Parallellt med Nora-fallet implementeras EUs vattendirektiv med en helt ny juridik om vatten, som bl a innefattar statusklassning av vattenområden och starkt styrande miljökvalitetsnormer. Nora-domen och vattendirektivets regler behöver förmodligen övervägas politiskt i ett enda sammanhang. Ingenting har dock ännu hörts om detta.

### Kulturminneslagen expanderar

Senare års inventeringar visar att det regionalt finns stora odlingsrösen av tidigare okänd omfattning. Enligt lagen är dessa fornlämningar. Även mer punktförmade fornlämningar omges av större eller mindre fornlämningsområden, som också omfattas av lagen. Övriga kulturlämningar i skogen sorterar under skogsvårdslagen. Med pågående inventeringar i länen kommer arealen kända kulturlämningar att öka kraftigt, samtidigt som det löpande *övervägs* om det finns kulturlämningar som borde klassas som fornlämningar. Mot bakgrund av detta har det framförts från markägarsidan att kulturminneslagen saknar en ersättningsklausul, som kan skydda brukaren då inskränkningar leder till att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. Det kan hävdas att kulturminneslagen inte är anpassad till grundlagens bestämmelser. Den kulturvårdande myndigheten har tillbakavisat detta bl a med argumentet att jord- och skogsbruk inte utgör pågående markanvändning

inom fornlämningsområden.

Det finns också på kulturmiljövårdens område regionala oklarheter i myndighetsutövningen, som kan medföra rättsosäkerhet. En speciell svårighet för markägare är att det fortfarande saknas lättillgängligt underlag som pekar ut fornlämningarna. Inom Riksantikvarieämbetet finns visserligen en vilja att komma tillrätta med förekommande brister, men fältresurserna är starkt begränsade.

#### **Skogsutredningen 2004**

Direktiven till SU 04 lägger ingen tydlig tonvikt på äganderätten i skogsbruket. Men utredaren ska följa upp effekterna av sådana förslag, som kan bli resultatet av att skogsvårdslagen utvärderas och det efterlysta utvecklingsarbetet om miljöhänsyn. Det förefaller också rimligt att anta att den rättsosäkerhet som idag följer med dubbla huvudmän i skogen och oklara myndighetsuppgifter kommer att bearbetas av utredaren. Man lägger märke till att regeringen vill undersöka möjligheten till fler brukningsformer i skogen, vilket definitionsmässigt skulle betyda en breddning av äganderätten. Och det finns en markerad hänvisning i direktiven till den aviserade miljömålspropositionen, vilken mycket väl kan innehålla nya regler som kan medföra intrång i ägandet.

Lite kryptiskt talas om ett ökat sektorsansvar för ägarna och direktiven uppmanar till kreativitet beträffande finansiering av rådgivningen. Då kanske utredaren närmar sig den i och för sig intressanta frågan om relationen äganderätt, särbeskattning och avgifter.

#### **Avslutning**

Äganderättens betydelse för enskilda brukare och de areella näringarna är uppenbar. Att äganderätten till mark och vatten hela tiden berörs i politik och myndighetsutövning är helt klart. Det är därför viktigt för skogsbrukets fö-

reträdare att hålla fokus på och lyfta äganderätten i det politiska samtalet.

#### **BJÖRN RISINGER**

Jag kommer att tala om områdesskydd och äganderettsfrågor utifrån ett Naturvårdsverks perspektiv.

När det gäller den allmänna rådgivningen kring reservatsfrågor är det viktigt att vi har en god dialog med markägarna. Vi har under ett antal år diskuterat med många aktörer hur man på bästa sätt ska bedriva naturreservatsarbetet. Naturreservat kan bildas för ett antal olika syften, för att bevara biologiskt mångfald, för att vårda och bevara värdefulla naturmiljöer, för att tillgodose behov av områden för friluftslivet men också för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller för att skydda och återställa eller nyskapa livsmiljöer för skyddsvärda arter.

Jag har några kommentarer till det som Jan Sandström tog upp. Beträffande den historiska exposén kan jag lägga till att strandskyddet blev generellt först i samband med naturvårdslagens tillkomst 1965. Lagstiftningen från 1952 var ett strandskydd där länsstyrelserna och pekade ut särskilt värdefulla stränder som man skapade ett skydd för. Ett årtal som är betydelsefullt i naturvårdssammanhang är 1972 års reformer som gäller ersättningsbestämmelserna. Där berörs äganderettsfrågorna påtagligt i och med att riksdagen tog bort ersättningsrätten för bl a nekade täkter. De fastighetsägare som hade ansökt om täkttillstånd innan den reformen kunde kvittera ut mångmiljonersättningar i ett antal rättsfall, några så sent som på 1990-talet. Samtidigt försvann glesbebyggelserätten. Man kan säga att det var från 1972 som samhället kunde börja neka de flesta typer av exploateringar utan ersättningsrättighet för de enskilda

markägarna. Detta var förvisso en betydelsefull och stor förändring i äganderätten.

Jan Sandström sa att det har varit mycket fokus på biologiskt mångfald på 1990-talet och det kan jag hålla med om. Som ett resultat av toppmötet i Rio skrevs 1991 en svensk proposition om biologisk mångfald. Under senare år har det skett en ganska rejäl omsvängning till följd av regeringens skrivelse till Riksdagen om en samlad naturvårdspolitik. Fokus ligger nu betydligt mer än tidigare på friluftslivet och på människans och samhällets behov av natur. Den sociala naturvårdens återkomst vill en del kalla detta. I de regeringsuppdrag som vi får på Naturvårdsverket är det väldigt tydligt att det är den omsvängningen som pågår.

Riksintressen härrör från den fysiska riksplaneringen från 1970-80-talet. Det materialiserades i naturresurslagen som kom 1987. När miljöbalken kom förde man in de viktiga avsnitten om riksintressen i tredje och fjärde kapitlet i Miljöbalken. Riksintressebestämmelserna är mycket betydelsefulla för naturvårdsarbetet i stort, i synnerhet om kommunerna också gör välvägdade översiktsplaner till vägledning för alla beslutsmyndigheter.

Jan Sandström pekade på att anslaget för biologisk mångfald har ökat och det har det sannerligen gjort. I år har vi haft ett samlat anslag när det gäller åtgärder för biologisk mångfald på 1,5 miljarder varav regeringen snabbt återkallade 400 miljoner till följd av utgiftsbegränsningarna. I början av det här året planerade Naturvårdsverket för intrångsersättningar och markförvärv i storleksordningen 900 miljoner. Nu har vi redan till sommaren förstått att det är 500 miljoner vi ska arbeta utifrån. Låt vara att vi nu under hösten tecknar avtal med betalning i februari för de ytterligare 400 miljonerna. Nästa år är det tänkt att anslagsramen ska öka till 1,7 miljarder och sannolikt ökar då också andelen för intrång och markförvärv.

Fredrik Bonde undrade vad Naturvårdsverket gör när det gäller intrångsfrågor och markåtkomst? Vad vi gör är att vi arbetar med intrångsersättningar och förvärv av mark för att underlätta länsstyrelsernas reservatsprocesser. Vi betraktar det som ett sätt att underlätta de huvudprocesser som länsstyrelserna håller i. Sett i relation till privata intressenter som sysslar med expropriation av olika slag så har vi kanske fler tjänstemän som arbetar direkt med markåtkomstverksamheten. Men som verk betraktat har vi nog den mest decentraliserade markåtkomstverksamheten av alla. Vi har ett fyrtiotal upphandlade konsulter som arbetar med värdering och förhandling i pågående reservatsärenden.

Som Jan Sandström påpekade är det två myndigheter som arbetar med naturvårdsfrågor i skogen, skogsvårdstyrelserna och länsstyrelserna. Så är det och så kommer det sannolikt att vara så länge som skogsvårdsorganisationen och länsstyrelseorganisationen är två olika myndigheter som sorterar under skilda departement. Jag vill påstå att samverkan mellan skogsvårdstyrelserna och länsstyrelserna successivt blir allt bättre. Just nu arbetar Naturvårdsverket, Skogsvårdsorganisationen och länsstyrelserna med nationella och regionala strategier för skogsskydd, vilket förutsätter att man är överens om tagen. Länsstyrelsen och Skogsvårdsstyrelsen bör ha en gemensam uppfattning, eller i det närmaste en gemensam uppfattning, om ett visst område är aktuellt för skydd eller inte. Sen kan det säkert inträffa att det i något enstaka fall kan bli olika budskap och då får man försöka lösa det hela.

På en punkt vill jag korrigera Jan Sandström. Han nämnde att 400 000 ha är tilltänt som områdesskydd för produktiv skogsmark. Ett av de fyra delmålen för "Levande skogar" heter "Långsiktigt skydd av skogsmark". Sedan 1998 räknar regeringen och riksdagen med att ytter-

ligare 900 000 ha behöver skyddas. Av detta är arealen bl a fördelad på naturreservat 320 000 ha och biotopskydd 30 000 ha. Dessa 350 000 ha skyddas som områdesskydd med stöd av 7 kap. miljöbalken. Naturvårdsavtal, där målsättningen är 50 000 ha, är däremot en helt annan juridisk företeelse. Naturvårdsavtalen regleras i jordabalken sedan några år och är att jämföra med en nyttjanderättsupplåtelse där staten eller en kommun träffar en civilrättslig överenskommelse med en markägare om att denne ska tåla eller tillåta någon form av intrång. Det är en slags negativ upplåtelse.

En ny miljömålsproposition är aviserad till våren och den innehåller de miljökvalitetsmål som riksdag och regering har arbetat med ända sedan propositionen 1997-98. Ett av dessa mål är "Levande skogar" men det finns dessutom fjorton andra mål. För närvarande pågår detta arbete för fullt. Eventuellt tillkommer ett sextonde miljökvalitetsmål för "Ett rikt djur- och växtliv". Därutöver återstår att se om det är någon balansförskjutning i detta nya som kommer. Om det blir en balansförskjutning så behöver det i och för sig inte medföra att äganderätsfrågorna i sig förändras utan det kan handla om andra typer av åtgärder som samhället är beredd att betala för. Det är därför viktigt att hålla isär å ena sidan politikens inriktning och å andra sidan äganderättens ställning.

Så till frågan om styrd frivillighet. Jag kan ha förståelse för att man från markägarorganisationerna inte önskar att myndigheterna styr dessa frivilliga avsättningar som förväntas motsvara minst 500 000 ha. Samtidigt måste man komma ihåg att det aktuella delmålet avser just långsiktigt skydd av värdefull skogsmark. Naturligtvis är det så att om man inte tydligt kan ange vilka kvaliteter man avser att skydda med dessa avsättningar så är det också svårt att bedöma hur väl man har nått målet i sig. Hypotetiskt kan man annars tänka sig att man har två separata

målsättningar: ett som rör mer strikt långsiktigt skydd av värdefulla skogsmark å ena sidan och å andra sidan en form av dynamiska avsättningar som kan flytta runt i landskapet. Sådana dynamiska avsättningar skulle kunna vara av en annan kvalitet och av en annan långsiktighet men ändå gagna den biologiska mångfalden i landskapet. Något sådant är dock för närvarande, så vitt jag känner till, inte politiskt aktuellt.

En mer flexibel hantering av naturvårdsavtalen är något som LRF fört fram vid några tillfällen. Vi har nyligen redovisat ett regeringsuppdrag kring regler och praxis för områdesskydd som rör skogsmark. För Naturvårdsverkets del har vi gett uttryck för att vi i vissa situationer tycker att man skulle kunna hantera naturvårdsavtal även på andra sätt än det som har varit det traditionella i skogsvårdsorganisationen. Då vi inte äger det redskapet så driver vi dock inte frågan aktivt. Vad gör verket när det gäller glappet dvs områden från 5 ha till 20 ha och som ibland påstås hamna mellan stolarna dvs mellan länsstyrelsernas reservatsbildning och skogsvårdsstyrelsernas biotopskyddshantering? Där tänker vi i samband med den nationella skogsskyddsstrategin ta fram ett särskilt arbete som är riktat till de fastighetsägare som har en förhållandevis stor andel nyckelbiotoper klassade på sina fastigheter. Vi menar att detta är det som är mest behjärtansvärt att försöka åtgärda, alldeles oavsett om det är biotopskydd eller naturreservat som är instrumentet för att hantera detta. Samtidigt är det svårt att tänka sig att länsstyrelsen eller skogsvårdsstyrelsen skulle kunna gå ut och verkställa ett skydd på samtliga nyckelbiotoper i hela landet direkt när en markägare så begär, då det krävs en viss framförhållning för myndigheterna också. Dessutom kan det vara så att kvaliteterna i de här områdena inte alltid uppfyller de rimliga krav man bör ha. Det kan mycket väl hända att åtskilliga nyckelbio-

toper snarare bör hanteras i form av frivilliga avsättningar. Det är ingenting i politiken eller regelverket som säger att alla nyckelbiotoper ska skyddas formellt av staten.

När det gäller äganderätsfrågorna i stort är bestämmelserna i 2:18 regeringsformen och bestämmelserna i 31:4 miljöbalken viktiga. De handlar om ersättningar för skyddade områden och beskriver framför allt de situationer som rör mellanhavandena mellan myndigheter och enskilda i ett enskilt aktualiserat ärende. Där har samhället satt upp en ribba för vad en enskild markägare ska tåla. Det kan man ha olika synpunkter på. Men vi utgår från att det är regeringsformen som ska användas rakt upp och ner och all vår vägledning bygger på det. Därutöver är det en viktig princip i hela miljöpolitiken att det ska finnas ett sektorsansvar dvs att varje samhällssektor ska begränsa inverkan på miljön utifrån sin sektor. Det betyder bl a att man förväntar sig att skogssektorn bidrar med frivilliga avsättningar och att andra samhällssektorer åtar sig saker och ting som går utöver lagkraven i de enskilda fallen. Det är bl a därför en skogsvårdskonsulent kan gå ut med rådgivning till markägarna om vad lagkravet är vid inträngsnivån och samtidigt informera om att det dessutom vore positivt om markägaren tar större hänsyn även om det är upp till den enskilde markägaren att göra sådana frivilliga åtaganden.

Regeringen har anmält närmare 4000 Natura 2000-områden till Bryssel och därmed träder de svenska bestämmelserna om Natura 2000 i kraft för berörda områden. Dessa områden har tillkommit med stöd av habitatdirektivet. Det finns också ett 500-tal områden som tillkommit med stöd av fågeldirektivet. Tillståndsplikten som finns i bestämmelserna i 7: 28a miljöbalken gäller inte bara fram till dess att reservat har bildats eller fram till dess att man har ordnat en miljöersättning i jordbruket eller till dess att

man har träffat ett naturvårdsavtal. Den gäller tills vidare för alla Natura 2000-områden parallellt med att det kan bli frågan om tillståndsprövningar i ett naturreservat och liknande. Vi satsar särskilda pengar för att länsstyrelserna ska kunna arbeta fram bevarandeplaner för alla Natura 2000-områden i god kontakt med markägarna. Bevarandeplanerna ska fokusera på vilka bevarandeåtgärder som är lämpliga. I dessa bevarandeplaner behöver det dock inte stå hur varje hektar i Natura 2000-områdena ska skötas. Det viktigaste är att beskriva hur man ska gå vidare i en kommande reservatsprocess eller att man tänker sig en miljöersättningsprocess eller ett naturvårdsavtal. Om det sedan blir ett reservat så får man därtill utarbeta en skötselplan i samband med reservatsärendet.







## **Utgivna nummer av Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens TIDSKRIFT (KSLAT)**

(Titlar markerade med \* publiceras endast elektroniskt på KSLAs hemsida [www.ksla.se](http://www.ksla.se))

### **2005**

Nr 1 Verksamhetsberättelse 2004 Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien

Nr 2 Den goda jorden - en förstörbar tillgång \*

Nr 3 Mångfald eller fåfald - egna märkesvaror (EMV) på vinst och förlust \*

Nr 4 Blåmusslor klarar västkustens vatten \*

Nr 5 Äganderätt under avveckling? - äganderättens betydelse för de areella näringarna

Visst kommer äganderätten på tal ibland, men vi diskuterar sällan äganderättens innehåll och betydelse, historiskt och i nuet. Vad är äganderätten egentligen bra för?

Hur ser de juridiska grunderna för äganderätten ut i Sverige? Vilken politisk valör kan äganderätten ges i det moderna samhället? Hur kan man värdera rättsordningen och äganderätten från olika historiska, sociologiska och ekonomiska perspektiv?

Man brukar ibland säga att äganderätten till fast egendom består av ett knippe rådigheter eller rättigheter. Knippets omfång och styrka har stor betydelse för utvecklingen i de areella näringarna. Kan det vara så att samhällsmajoritetens syn på rättigheter till mark och vatten förändras i takt med nya framväxande behov och livsmönster?

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien vill uppmana till en levande diskussion om vad som händer i Sverige och Europa med denna viktiga princip för den västerländska rättsordningen.



**Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien**  
Drottninggatan 95 B  
Box 6806, 113 86 Stockholm  
tel 08-54 54 77 00, fax 08-54 54 77 10  
[www.ksla.se](http://www.ksla.se), [akademien@ksla.se](mailto:akademien@ksla.se)

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) är en mötesplats för den gröna sektorn. Akademien är en fri och oberoende nätverksorganisation som arbetar med frågor om jordbruk, trädgårdsbruk, livsmedel, skog och skogsprodukter, fiske, jakt och vattenbruk, miljö och naturresurser samt skogs- och lantbrukshistoria. Vi arbetar med frågor som berör alla och som intresserar många!