



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Olof Björk

# Ett starkare naturskydd

En miljörettslig studie av naturreservat, äganderätt och  
juridiska principer

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet  
15 högskolepoäng

Handledare: Josefin Gooch

Termin: VT 2016

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>3</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>5</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>6</b>
1.1 Bakgrund	6
1.2 Forskningsläge	7
1.3 Syfte	8
1.4 Frågeställningar	9
1.5 Avgränsningar	9
1.6 Metod och perspektiv	10
1.7 Material	10
1.8 Disposition	11
<b>2 GÄLLANDE RÄTT</b>	<b>12</b>
2.1 Att inrätta ett naturreservat	12
2.2 Proportionalitet	12
2.3 Ersättning	13
2.3.1 Pågående markanvändning	14
2.3.2 Avsevärt försvårande	15
2.3.3 Berörd del av fastigheten	16
2.3.4 Ackumulerad skada	16
2.3.5 Värdet	16
<b>3 HUR KAN RÄTTSLÄGET FÖRÄNDRAS?</b>	<b>17</b>
3.1 Dagens problematiska läge	17
3.2 Grundlagens och EKMR:s betydelse	18
3.3 Expropriationslagstiftningen	19
3.4 Användaren betalar – en annan ansvarsfördelning	20
3.5 Konkreta förändringsförslag	22
3.5.1 Balans i grundlagen	22

3.5.2	Mindre genomgripande åtgärder	23
3.5.3	Generella skyddsregler	24
<b>4</b>	<b>PRINCIPER OCH RÄTTSGRUNDSATSER</b>	<b>25</b>
4.1	Problem	25
4.1.1	Hållbar utveckling – svagt genomslag för en central princip	25
4.1.2	Miljömål kontra praxis	26
4.2	Åtgärder	27
<b>5</b>	<b>SLUTSATSER – VAD BÖR GÖRAS?</b>	<b>29</b>
5.1	En förändrad ansvarsfördeling	29
5.2	Omprövade principer	31
5.3	Omdedelbara förändringar	32
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>34</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>36</b>

# Summary

In environmental policy, as well as in environmental law, sustainable development is the keyword. To achieve this, preservation of biodiversity is central. Despite this, Sweden is expected to reach only two out of 16 environmental quality goals in time. Furthermore, in a number of areas relating to the preservation of biological diversity and valuable natural environments, development is made in the wrong direction.

The purpose of this thesis is to investigate in what way the law can be altered so that more natural areas can be protected. A central element in the protection of nature are formally protected areas, and especially nature reserves, why the investigation initially focuses on the legislation regarding nature reserves.

Nature reserves can be established, *inter alia*, to protect valuable natural areas and preserve biodiversity. Reserves can be formed on land owned by individuals, and through such decision certain types of land use can be prohibited, for example tree felling. When such restrictions are issued, the landowner has the right to financial compensation - under certain conditions.

For some time, scholars in environmental law have argued that the legislation on nature preservation must be changed in order for more nature reserves to be established. The right to property, as expressed both in the Swedish constitution (RF) and the ECHR, hinders a legislation imposing greater responsibility on land owners. However, the protection of property in ECHR seem less far reaching than its equivalent in RF. Thus, if the Swedish constitution was changed, which I believe is necessary, more intrusive legislation on nature protection could be enacted without violating the ECHR.

Also traditional legal principles have been found to be problematic when legislation on nature preservation is to be enacted, as well as enforced. Seem-

ingly apolitical rights for the protection of individuals against public intervention impedes an effective legislation. The society in which these principles evolved was, however, very different from today's. To strengthen the preservation of nature, it is my view that these principles must be changed.

# Sammanfattning

Hållbar utveckling är ledordet inom såväl miljöpolitiken som miljörätten, däri inbegrips bland annat bevarandet av biologisk mångfald. Trots det bedöms Sverige bara nå två av 16 miljökvalitetsmål inom utsatt tid. Inom flera av områdena som rör bevarandet av biologisk mångfald och värdefulla naturmiljöer går utvecklingen dessutom åt fel håll.

Uppsatsen syftar till att utreda hur rätten kan förändras så att fler naturområden kan skyddas. En central del i naturskyddet är de formella områdesskydden, och i synnerhet naturreservaten, varför utredningen kommer att ta sin utgångspunkt i hur lagstiftningen kan förändras så att fler naturreservat kan bildas.

Naturreservat kan inrättas bland annat för att skydda värdefull natur och bevara biologisk mångfald. Reservat kan bildas på mark som ägs av enskild och genom beslutet kan viss typ av markanvändning förbjudas, till exempel avverkandet av en viss skog. När sådana rådighetsinskränkningar meddelas har markägaren rätt till ekonomisk ersättning – under vissa förutsättningar.

I den miljörättsliga litteraturen har under en längre tid argumenterats för att naturskyddslagstiftningen måste förändras, bland annat så att fler naturreservat kan inrättas. I vägen för en lagstiftning där markägare tvingas ta ett större ansvar står äganderätten som kommer till uttryck i både RF och EKMR. Äganderättsskyddet i EKMR synes emellertid inte vara lika långtgående som det i RF. Om den svenska grundlagen ändrades, vilket jag menar är nödvändigt, skulle således mer ingripande naturskyddslagar kunna stiftas utan att EKMR skulle kränkas.

Traditionella juridiska principer har också funnits vara problematiska både när naturskyddslagar ska stiftas och tillämpas. Till synes opolitiska rättigheter till skydd för den enskilde mot det allmännas ingripande försvårar ett effektivt

naturskydd. Samhället dessa växte fram i såg dock väldigt annorlunda ut jämfört med dagens. För att naturskyddet ska kunna stärkas är det min mening att dessa principer måste förändras.

# Förkortningar

EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska Unionen
ExprL	Expropriationslagen (1972:719)
HD	Högsta domstolen
MB	Miljöbalken (1998:808)
MÖD	Miljööverdomstolen
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv avdelning 1
RF	Regeringsformen (1974:152)
SvJT	Svensk Juristtidning



# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Hållbar utveckling har åtminstone sedan Riokonferensen 1992 varit det övergripande målet för miljöpolitiken och miljörätten. I Rio de Janeiro antogs bland annat en global konvention om biologisk mångfald. En mångfald som ska främjas genom bland annat naturskydd.<sup>1</sup> Att bevara biologisk mångfald anses vara ett viktigt led i att upprätthålla dagens ekosystem. En större biologisk mångfald ger ett ekosystem större motståndskraft och är därför centralt för att en hållbar utveckling ska uppnås.<sup>2</sup>

1999 trädde den svenska MB i kraft. I lagens 1 kap. 1 § slås fast att målet är en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. I paragrafens andra stycke sker en viss precisering av begreppet och där nämns bland annat att värdefulla natur- och kulturmiljöer ska skyddas och vårdas och att den biologiska mångfalden ska bevaras. Bestämmelsen kompletteras och preciseras närmare av de miljökvalitetsmål riksdagen har antagit.<sup>3</sup> Några av dem är *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar*, *Storslagen fjällmiljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*.<sup>4</sup>

Ett sätt att nå miljökvalitetsmålen och främja hållbar utveckling är genom särskilda områdesskydd, vilket till exempel bedöms vara den mest effektiva åtgärden för att bevara biologisk mångfald.<sup>5</sup> Starkast skydd får de områden som utses till nationalparker, dessa måste emellertid ägas av staten och är ofta dyra att inrätta eftersom stora markområden inte sällan måste exproprieras.<sup>6</sup> Då Sverige är ett av de länder i världen med störst andel privatägd skogsmark

---

<sup>1</sup> Michanek & Zetterberg (2012) s. 73 och s 76 ff.

<sup>2</sup> Forsberg (2012) s. 23 f.

<sup>3</sup> Prop 1997/98:45 del 2 s. 8.

<sup>4</sup> Naturvårdsverket, *Miljömålen: Årlig uppföljning av Sveriges miljökvalitetsmål och etappmål 2016* (2016) s. 13 f.

<sup>5</sup> Forsberg (2012) s. 130.

<sup>6</sup> Michanek & Zetterberg (2012) s. 204 ff.

blir naturreservat i praktiken ofta mer användbart. Den största andelen skyddad natur i Sverige utgörs därför föga förvånande av naturreservat.<sup>7</sup> Dessa kan inrättas på mark som ägs av kommun eller enskild (härefter markägare), även om de skulle motsätta sig beslutet.<sup>8</sup> Det är således av stor vikt för möjligheten att inrätta naturreservat hur skyddet för äganderätt är utformat, om ersättningsrätt för drabbade markägare är föreskriven och hur stor den i så fall är.<sup>9</sup>

## 1.2 Forskningsläge

Under 1990-talet skedde som sagt stora förändringar inom miljöpolitiken och miljörätten, men även vad beträffar egendomsskyddet i den svenska grundlagen. Vid den här tiden och ett par år därefter skrevs därför mycket på området, både ur ett perspektiv *de lege lata* och *de lege ferenda*.<sup>10</sup> Nya förändringar av egendomsskyddet i grundlagen och en förstärkning av äganderätten genom ändringar av ersättningsnivån i ExprL kring år 2010 föranledde viss ny diskussion inom området. En av de som var delaktig i den debatten och som kontinuerligt har behandlat ämnet är före detta justitierådet och professor emeritus i civilrätt Bertil Bengtsson.<sup>11</sup> Det senaste större verket inom området är en avhandling skriven av Maria Forsberg – numera doktor i miljö rätt. Där tar hon ett helhetsgrepp kring skogsbruket och juridiken som reglerar det, vilket följaktligen även aktualiserar frågor om naturskydd och naturreservat.<sup>12</sup>

Huvuddragen i gällande rätt är klarlagda, endast den mer exakta innebörden av ett antal mindre begrepp är ännu oklara.<sup>13</sup> Forskningen har istället rört sig mer kring ett problematiserande, kritiskt, samhällskontextuellt perspektiv och

---

<sup>7</sup>Naturvårdsverket: *Naturreservat – vanlig och stark skyddsform* (2015-09-01),; Skogsstyrelsen: *Vem äger skogen?*.

<sup>8</sup> Prop 1997/98:45 del 2 s. 72.

<sup>9</sup> Michanek & Zetterberg (2012) s. 426 ff.

<sup>10</sup> Se t.ex. Michanek (1995),; Michanek (1996),; och Westerlund (1997).

<sup>11</sup> Se t.ex. Bengtsson (2015) och tidigare upplagor av samma verk.

<sup>12</sup> Forsberg (2012).

<sup>13</sup> Michanek & Zetterberg (2012) s. 426-437.

fokus har ofta varit hur rättsläget borde utvecklas på ett, ur naturskydds- perspektiv, mer önskvärt vis. Vilka ramar egendomsskyddet i den svenska grund- lagen sätter för förändringsmöjligheterna har kontinuerligt diskuterats. Dock har det i mindre utsträckning diskuterats vad som är möjligt i förhållande till äganderättsskyddet i EKMR, om den svenska grundlagen skulle ändras.

### 1.3 Syfte

Den numera avlidne professorn i miljö rätt Staffan Westerlund menade att nu- varande rättsordning är ohållbar och att forskning på miljö rättsområdet därför måste vara proaktiv. Han ansåg att fokus inte kan ligga på att utreda och kri- tiserat gällande rätt utan måste ligga på att föra fram förslag på en mer hållbar rättsordning.<sup>14</sup> Med utgångspunkt i Westerlunds tankar behandlar uppsatsen således hur rättsordningen kan utvecklas.

Uppsatsens övergripande syfte är att utreda hur rätten kan förändras så att fler naturområden kan skyddas. Ett viktigt led i naturskyddet är de formella om- rådesskydden och i synnerhet naturreservat varför utredningen kommer att ta sin utgångspunkt i hur lagstiftningen kan förändras så att fler naturreservat kan bildas. Stärkt naturskydd står inte sällan i konflikt med egendomsskydd. I uppsatsen undersöks därför vilka ramar nuvarande egendomsskydd sätter för möjligheten till lagändringar inom naturskyddsområdet, samt om även egendomsskyddet behöver förändras.

Uppsatsen ämnar bidra till forskningen inom området genom att ett helhets- grepp tas kring de förändringsförslag som lagts fram i den miljö rättsliga dokt- rinen. Vidare sker en utredning av vilka förändringar som är möjliga, inte bara utifrån de ramar RF ställer upp utan även utifrån EKMR.

---

<sup>14</sup> Michanek & Zetterberg (2012) s. 31.

## 1.4 Frågeställningar

Besvarandet av följande frågeställningar skapar förutsättningar för att uppnå syftet:

- Vilka lagändringar bör ske så att fler naturreservat kan inrättas?
- Kan reglerna om naturreservat kompletteras av generella naturskyddsbestämmelser?
- Vilka ramar sätter egendomsskyddet för lagändringar som skulle kunna stärka naturskyddet?
- Behöver egendomsskyddet förändras för att naturskyddet ska kunna stärkas?

## 1.5 Avgränsningar

I uppsatsen diskuteras till viss del hur naturskyddslagstiftningen i allmänhet kan förstärkas men fokus ligger på naturreservat. När generella naturskyddsregleringar och möjligheten att införa dem diskuteras är det främst som ett komplement till naturreservat – en eventuell samverkan mellan dessa är nämligen ett intressant utvecklingsscenario.

Fokus ligger på hur den materiella lagstiftningen kan förändras så att fler naturreservat kan inrättas. Förändring av processuella regler eller eventuell påverkan som föreslagna materiella förändringar kan ha på processen uppmärksammas inte. Då uppsatsen är rättsvetenskaplig, och utrymmet begränsat, har jag valt att inte heller uppmärksamma andra metoder för att skydda naturområden såsom markbyten eller avtal mellan det offentliga och markägare.

## 1.6 Metod och perspektiv

Då syftet är att utreda hur gällande rätt bör förändras i viss riktning har en *de lege ferenda*-metod använts. Ett första led i en utredning *de lege ferenda* är naturligtvis att klarlägga gällande rätt på området.<sup>15</sup> För det ändamålet har den rättsdogmatiska, eller rättsanalytiska, metoden använts. De olika elementen i rättskälleläran såsom lagtext, praxis, förarbeten och doktrin har analyserats och sammanvägts.<sup>16</sup>

Som nästa steg i en *de lege ferenda*-metod har litteratur använts vari nuvarande reglering kritiserar och förslag på förändringar förs fram. Denna litteratur har i viss mån återgett utländsk rätt på området, som en källa till inspiration. De framförda lösningsmodellerna har analyserats och utifrån regleringsändringens syfte har för- och nackdelar diskuterats. Avslutningsvis har ett par sammanvägda förslag på olika förändringar presenterats.<sup>17</sup>

I uppsatsen anläggs ett kritiskt perspektiv. Generellt innebär det att en undersökning inriktas på huruvida gällande rätt är tillfredställande eller ej ur olika aspekter, och i mitt fall även hur rätten kan förändras för att bli mer tillfredställande. Då det övergripande syftet är att utreda hur fler naturområden kan skyddas skulle perspektivet i uppsatsen kunna benämnas *naturskyddsperspektiv*. Således har inte argument för att naturskyddet inte ska stärkas beaktats eller redovisats.<sup>18</sup>

## 1.7 Material

För utredningen av möjliga lagförändringar har främst miljörättslig litteratur använts. Hänvisningarna är frekventa mellan de olika verken och mycket på

---

<sup>15</sup> Lehrberg (2014) s. 269-272.

<sup>16</sup> Kleineman (2013) i: Korling & Zamboni (2013) s. 24-29.

<sup>17</sup> Lehrberg (2014) s. 273-277.

<sup>18</sup> Se dock Bonde (2011) för ett markägarperspektiv.

området är skrivet av förhållandevis få personer. Då ett naturskyddsperspektiv anlagts är det emellertid inte ett så stort problem. Vad gäller hur ramarna för möjliga förändringar ser ut har dock material använts där olika åsikter framförs.

Utländsk litteratur har inte använts men likväl svenskt material där utländsk rätt på visa områden återges. Viss litteratur tillkom då MB ännu inte trätt i kraft men gällande rätt är i huvudsak fortfarande densamma och vad som framförs är fortfarande relevant.<sup>19</sup>

## 1.8 Disposition

Dispositionen blir till stor del bunden av syftet och metodvalet. Uppsatsen inleds med en utredning av gällande rätt i kapitel två. I kapitel tre tydliggörs kort varför nuvarande reglering inte leder till ett tillfredställande resultat. Därefter följer en redogörelse och analys av möjliga lagförändringar inom området. Kapitel fyra fokuserar på hur rättsliga och rättspolitiska principer inverkar, och hur dessa kan förändras. Uppsatsen avslutas med ett sammanfattande kapitel där ett antal sammanvägda förslag på förändringar av lagar och principer, som torde åstadkomma ett mer tillfredställande rättsläge, presenteras.

---

<sup>19</sup> Jfr Michanek (1995) s. 155-184.; Michanek & Zetterberg (2012) s. 426-437.

## 2 Gällande rätt

För att kunna identifiera och analysera bristerna i nuvarande lagstiftning och undersöka möjliga förändringar måste naturligtvis först gällande rätt noga utredas.

### 2.1 Att inrätta ett naturreservat

I MB 7 kap. finns regler som i först hand syftar till att skydda naturvärden inom ett visst område. Ett av de områdesskydd som finns att tillgå är naturreservat som kan inrättas på både kommunal och privat mark, även om markägaren skulle motsätta sig beslutet.<sup>20</sup> Enligt MB 7 kap. 4 § kan länsstyrelsen eller kommunen förklara ett område som naturreservat bland annat i syfte att bevara biologisk mångfald och vårda värdefulla naturmiljöer. Beroende på vilket syfte skyddet har kan olika restriktioner utfärdas enligt MB 7 kap. 5 och 6 §§ som förbjuder användandet av området på ett visst sätt. Avverkningen av en särskild sorts skog eller användandet av vissa bekämpningsmedel kan till exempel förbjudas.<sup>21</sup>

### 2.2 Proportionalitet

Vid bedömningen av huruvida ett område ska förklaras som naturreservat eller ej ska länsstyrelsen eller kommunen beakta de inskränkningar i rådigheten som beslutet kan innebära för markägaren. Ett starkt allmänt intresse måste föreligga för att motivera ett beslut.<sup>22</sup> Utgångspunkten i RF 2 kap. 15 § är att den enskildes egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs

---

<sup>20</sup> Prop 1997/98:45 del 2 s. 72.

<sup>21</sup> Michanek & Zetterberg (2012) s. 208.

<sup>22</sup> Prop 1997/98:45 del 2 s 71.

för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Naturskydd kan vara ett sådant angeläget allmänt intresse och inskränkningar i enlighet med MB kan således vara tillåtna. En avvägning mot det lidande den enskilde drabbas av genom inskränkningarna måste emellertid göras. Detta framgår inte direkt av grundlagen men i MB 7 kap. 25 § finns ett närmast pedagogiskt stadgande om just en sådan proportionalitetsbedömning. Enligt paragrafen får en inskränkning i enskilds rätt att använda mark som grundas på skyddsbestämmelser i kapitlet inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses.<sup>23</sup> Ett äganderättsskydd byggt på proportionalitet återfinns även i EMKR,<sup>24</sup> och på så sätt indirekt i EU-rätten<sup>25</sup>, men det är inte mer långtgående än det i RF.<sup>26</sup>

Avslutningsvis kan rätten till ersättning för den enskilde på grund av inskränkningarna, som diskuteras mer utförligt nedan, balansera avvägningen och motivera större ingrepp.<sup>27</sup>

## 2.3 Ersättning

Som nämnts ovan finns i RF 2 kap. 15 § ett skydd för den enskildas egendom. Skyddet gäller inte bara mot direkt expropriation utan även mot inskränkningar i rådigheten. Utifall att skyddet får ge vika för angelägna allmänna intressen stadgas att ersättning ska utgå om inskränkningarna avsevärt försvårar pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten.

---

<sup>23</sup> Prop 1997/98:45 del 2 s. 96 f.

<sup>24</sup> EKMR är införlivad i svensk rätt genom lag (1994:1219) och i RF 2 kap. 19 § anges att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med konventionen

<sup>25</sup> Art. 6.3 Fördraget om Europeiska Unionen stadgar att de rättigheter som anges i EKMR ska gälla som allmänna principer i unionsrätten.

<sup>26</sup> Michanek & Zetterberg (2012) s. 426 f.; Danelius (2015) s. 595 f.

<sup>27</sup> Prop 1997/98:45 del 2 s 97.



Som ett resultat av grundlagsstadgandet finns i MB 31 kap. 4 § en liknande skrivning om ersättningsrätt i samband med inrättandet av bland annat naturreservat. De avgörande och svårbedömda begreppen är här *pågående markanvändning, avsevärt försvårande och berörd del av fastigheten*.<sup>28</sup>

### 2.3.1 Pågående markanvändning

Regeln innebär att en markägare har rätt till ersättning om inskränkningarna avsevärt försvårar pågående markanvändning. Denna regel gäller dock inte om det rör sig om framtida förväntningar på ändrad markanvändning som, genom beslut om rådighetsinskränkningar, inte kan förverkligas. Trots att principen har gällt sedan 1970-talet var dess mer precisa innebörd inte helt klarlagd vid MB:s tillkomst, och är inte heller så idag.<sup>29</sup> Enligt motiven ska bedömningen vara relativt generös till markägarens fördel. Hindras en naturlig rationalisering av pågående markanvändning ska ersättning utgå.<sup>30</sup> Fortsatt odlande av spannmål på ett område är troligen pågående markanvändning även om det skulle ske med delvis andra metoder, medan anläggande av en golfbana på samma område inte är det. Åtgärder som kräver tillstånd, men som ännu inte prövats, ska som utgångspunkt anses innebära ändrad markanvändning.<sup>31</sup>

NJA 2015 s. 323 är ett rättsfall som visar hur svårt det är att ge generella riktlinjer. Här ansåg HD att återupptagande av åkerbruk på mark som sedan 1970-talet legat i träda och som nu var delvis övervuxen var att betrakta som pågående markanvändning. Domstolen uttalade bland annat att tillstånd för verksamheten inte krävdes men också att det ytterst handlar om en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Bengtsson (2015) s. 222 f.

<sup>29</sup> Michanek & Zetterberg (2012) s. 430.; Jfr prop 1997/98:45 del 1 s. 550.

<sup>30</sup> Prop 1972:111 bilaga 2 s 334

<sup>31</sup> Michanek & Zetterberg (2012) s. 430 ff.

<sup>32</sup> NJA 2015 s. 323

Självklart måste en åtgärd vara laglig för att den ska ses som ett led i pågående markanvändning. När markägare vidtar åtgärder har de alltid att beakta hänsynsreglerna i MB 2 kap.<sup>33</sup> Preciserande föreskrifter meddelade av myndighet för att hänsynsreglerna ska följas ger därför inte rätt till ersättning, trots att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Först när naturskyddsföreskrifterna är mer omfattande och utfärdas med stöd av bestämmelserna i MB 7 kap. kan ersättning således utgå.<sup>34</sup>

### 2.3.2 Avsevärt försvårande

Kravet på att markanvändningen ska försvåras avsevärt innebär att mindre besvärande ingrepp från det allmännas sida inte ersätts. Ledning kan hittas i förarbetena till gamla plan- och bygglagen (1987:10) där det slås fast att en toleransgräns på 10 % är den största ekonomiska skada en markägare ska behöva tåla - och bara om skadan i det konkreta fallet inte är särskilt stor.<sup>35</sup> Bengtsson menar emellertid att ovannämnda motiv är oklara och föråldrade och att hänsynsreglerna i MB 2 kap. som tillkommit senare ställer saken i annan dager även här. Då en markägare på grund av hänsynsreglerna redan måste iaktta större miljöhänsyn utan särskilda beslut anser Bengtsson att gränsen för ”avsevärt försvårande” har höjts.<sup>36</sup> Resonemanget avspeglas dock inte fullt ut i praxis. MÖD har i två domar slagit fast att markägare visserligen måste beakta de genom MB tillkomna hänsynsreglerna men att ersättningsregeln i grunden ändå ska vara densamma.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Måregeln i MB 1 kap. 1 § om hållbar utveckling ska påverka tolkningen av de övriga bestämmelserna i balken. För att målet ska kunna genomföras finns de allmänna hänsynsreglerna i MB 2 kap. som på ett grundläggande vis ställer materiella krav. Se Michanek & Zetterberg (2012) s. 92-98.

<sup>34</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s 551.; Jfr Bengtsson m.fl., (1 april. 2015 Zeteo) kommentaren till 31 kap. 4 §; Michanek & Zetterberg (2012) s. 433 f.

<sup>35</sup> Bet. 1986/87:BoU1 s. 138 ff.; Prop. 1997/98:45 del 1 s. 554 ff.

<sup>36</sup> Bengtsson (2015) s. 222 f.; Även Forsberg ansluter sig till den uppfattningen, se Forsberg (2012) s. 142.

<sup>37</sup> MÖD 2008:3.; MÖD 2008:4.

### 2.3.3 Berörd del av fastigheten

Att skadan ska relateras till berörd del av fastigheten innebär att ersättning kan utgå även om inskränkningen bara berör en liten del av en stor fastighet. Vad som utgör berörd del av fastigheten ska avgöras på fackmannamässiga grunder och inte utifrån markägarens subjektiva uppfattning. Bedömningen görs således utifrån ett visst skogsbestånd eller en viss äng och inte utifrån hela det skogsområde som markägaren avser att avverka eller hela jordbruksenheten.<sup>38</sup>

### 2.3.4 Ackumulerad skada

För att myndigheterna inte ska kunna kringgå ovan nämnda regler finns ett stadgande i MB 31 kap. 9 § som anger att hänsyn också ska tas till andra inskränkningar, som meddelats under de senaste tio åren. Om markägaren genom flera beslut riskerar att drabbas av ackumulerad skada ska myndigheten vid det senare beslutet sålunda väga in tidigare inskränkningar i bedömningen av huruvida markanvändningen avsevärt försvåras eller ej. Inskränkningar som markägaren tvingas till enligt de allmänna hänsynsreglerna i MB 2 kap. räknas dock inte in.<sup>39</sup>

### 2.3.5 Värdet

När det avgjorts i vilken utsträckning intrånget försvårar den pågående markanvändningen och hur mycket fastighetsvärdet beräknas minska bestäms ersättningen enligt ExprL. Hänvisningen finns i MB 31 kap. 2 § och ersättning utgår enligt ExprL med 125 % av marknadsvärdet. Hur och utifrån vilken tidpunkt marknadsvärdet ska beräknas är komplicerat och är inte föremål för den här uppsatsen.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Bet. 1986/87:BoU1 s. 148 ff.; Michanek & Zetterberg (2012) s. 434.

<sup>39</sup> Bengtsson (2015) s. 224.

<sup>40</sup> Bengtsson (2015) s. 133 och s. 225.; Se dock, för en översiktlig beskrivning, Bengtsson (2015) s. 129-138.

# 3 Hur kan rättsläget förändras?

## 3.1 Dagens problematiska läge

Av de 16 nationella miljö kvalitetsmål riksdagen antagit till år 2020 är Naturvårdsverkets bedömning att endast två av dem kommer att kunna uppnås i tid.<sup>41</sup> Några av de miljö kvalitetsmål som bedöms inte kunna uppnås är *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar*, *Storslagen fjällmiljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Utvecklingen bedöms dessutom vara negativ för de flesta av dessa områden.<sup>42</sup> Etappmålet som rör skyddande av värdefulla naturområden bedöms inte heller kunna uppnås i tid. Bedömningen är att antalet beslut per år om att inrätta naturreservat åtminstone måste fördubblas för att tillräckligt många områden ska hinna skyddas inom etappmålsperioden.<sup>43</sup> Anslagen för att skydda värdefull natur har visserligen ökat under 2016 men lagändringar och lägre anslag under föregående regering har gjort att få nya reservat har bildats de senaste åren.<sup>44</sup>

Naturskydd är till viss del en budgetfråga och på så sätt en direkt politisk fråga, men lagar och juridiska principer sätter både ramarna och påverkar på detaljnivå. Som all juridik är dessa lagar naturligtvis också resultatet av politiska ställningstaganden, vilket är särskilt tydligt inom det här området.<sup>45</sup> Hur naturskydd generellt ska skötas och i synnerhet hur naturreservat ska bildas och bekostas har diskuterats en längre tid av både myndigheter och i juridisk doktrin. Ett antal lagändringar inom området under senare år har återaktualiserat flera frågor. För att kunna stärka naturskyddet och till exempel skapa

---

<sup>41</sup> Naturvårdsverket, *Miljömålen: Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2016* (2016) s. 6.

<sup>42</sup> A.a. s. 15.

<sup>43</sup> A.a. s. 369-373.

<sup>44</sup> A.a. s. 8.; Naturvårdsverket: *Skydd av värdefull natur: 881 miljoner går till markersättningar* (2016-02-04); Bengtsson (2015) s. 175 f.

<sup>45</sup> Michanek & Zetterberg (2012) s. 31.

fler naturreservat har ett antal förslag lagts på ändringar av myndigheters bedömningar, lagregler och juridiska principer. Jag kommer nedan att lyfta och diskutera några av dem.

## 3.2 Grundlagens och EKMR:s betydelse

Vad som på många vis sätter ramarna för hur långt naturskyddslagstiftning kan gå är, ovan nämnda, egendomsskydd i RF 2 kap. 15 §. I andra stycket anges huvudregeln som stadgar att ersättning ska utgå vid rådighetsinskränkningar.

Även äganderättsskyddet i EKMR första tilläggsprotokollet art. 1 sätter gränser för hur ingripande naturskyddslagstiftning kan göras och hur låga ersättningsnivåer som kan föreskrivas. Artikelnen behandlar överhuvudtaget inte ersättningsrätten men denna ska vägas in i bedömningen av huruvida ett ingripande från det allmänna är proportionerligt. Vid expropriation synes huvudregeln vara att full ersättning ska utgå, även om undantag kan föreligga.<sup>46</sup> När det endast gäller begränsningar i markanvändningen har Europadomstolen emellertid varit mycket sträng mot den enskilde och tillåtit mycket omfattande inskränkningar i den enskildes äganderätt när dessa skett på grund av angelägna allmänna intressen. Fallet UUHINIEMI mot Finland tyder på att naturskydd kan vara ett sådant angeläget allmänt intresse.<sup>47</sup> Av Fredin mot Sverige framgår vidare att staterna har en ”wide margin of appreciation” vad gäller proportionalitetsdömningen inom området. Staterna har således ett ganska stort utrymme att själva bedöma vilka inskränkningar som är rimliga.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Bengtsson (1994) s. 921.; Danelius (2015) s. 581-586.

<sup>47</sup> UUHINIEMI and 14 others v. Finland.; Danelius (2015) s. 595 f.

<sup>48</sup> Fredin v. Sweden p.51.; Danelius (2015) s. 596.; Jfr dock Nergelius, professor i offentlig rätt, som menar att senare praxis från Europadomstolen tyder på att denna skönsmässiga marginal blivit mindre, åtminstone vad gäller expropriation. Se Nergelius (2012) s. 62.

Av betydelse för bedömningen huruvida en lag som möjliggör inskränkningar i äganderätten är förenlig med EKMR eller ej är således hur ingripande rådhetsinskränkningarna är, hur angeläget intresset av det aktuella naturskyddet anses vara och om ersättning utgår, samt hur stor den i så fall är.<sup>49</sup>

### 3.3 Expropriationslagstiftningen

Ersättningen vid rådhetsinskränkningar bestäms, som sagt, av reglerna i ExprL genom hänvisning i MB 31 kap. 2 §. Hur hög ersättningsnivå som stadgas där spelar således stor roll för hur mycket det kostar att inrätta naturreservat, och följaktligen för hur många naturreservat som kan bildas. Ersättningsnivån i ExprL höjdes påtagligt så sent som 2010 och nuvarande nivå har kritiserats starkt i doktrinen.<sup>50</sup> Tidigare utgick ersättning som motsvarade den ekonomiska förlust markägaren drabbats av genom expropriationen, eller rådhetsinskränkningen. Skadeståndsrättsliga principer var utgångspunkten – markägare skulle ställas i samma läge som om ingenting skett. Numera utgår ersättning istället med 125 % av värdet på förlusten.<sup>51</sup>

Höjningen motiverades bland annat med att samhället förändrats på så sätt att expropriering numera ofta sker för att tillgodose andra enskildas vinstintressen och att ersättningen snarare borde motsvara vad ägaren hade varit beredd att sälja marken för frivilligt – och inte marknadsvärdet. Regeringen menade också att markägaren borde kompenseras eftersom det rör sig om ett tvångsförfarande.<sup>52</sup> Bengtsson menar emellertid att det är tydligt att det var ideologiska skäl, det vill säga en vilja att stärka äganderätten, som låg bakom förändringen som den dåvarande regeringen genomförde.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> Danelius (2015) s. 595 f.

<sup>50</sup> Bengtsson (2015) s. 132 och 224.

<sup>51</sup> Bengtsson (2015) s. 130 f.

<sup>52</sup> Prop. 2009/10:162 s. 45 ff. och s. 66 f.; Bengtsson (2010) s. 732.

<sup>53</sup> Bengtsson (2015) 131 f.

Vad gäller möjligheterna att inrätta naturreservat med rådighetsinskränkningar för markägaren innebar lagändringen ett stort hinder. Förutom att ersättningsnivån höjdes generellt ökar risken för missbruk och spekulation. I ett område som sannolikt kommer att bli ett naturreservat kan det finnas goda anledningar för spekulanter att gå in och köpa upp fastigheterna till marknadspris – för att sedan få 125 % av värdet när rådighetsinskränkningar meddelas. Det leder till att markpriserna i området trissas upp ytterligare. Fastighetsägare kan också genom att hota med att skada miljön, till exempel avverka en skog med stora naturvärden, tvinga fram en reservatsbildning och på så sätt tillgodogöra sig en ersättning om 125 % av vad avverkningen skulle ha inbringat.<sup>54</sup> Den dåvarande regeringen var medveten om att förändringen skulle innebära ökade kostnader för det allmänna, eller färre skyddade naturområden, vilket Lagrådet också påpekade. I propositionen slås emellertid fast att en förstärkning av äganderätten är att prioritera.<sup>55</sup>

### **3.4 Användaren betalar – en annan ansvarsfördelning**

En sänkning av ersättningsnivån i ExprL är inte den enda möjliga lagändringen för att underlätta etablerandet av naturreservat. Tankar om att det inte bara bör finnas friheter kopplade till markägande utan även ansvar har förts fram i såväl inhemsk som utländsk doktrin.<sup>56</sup> Hur bestämmelser byggda på dessa principer skulle kunna stärka naturskyddet avhandlas nedan.

Traditionellt har naturvårdslagstiftning skilts från sådana bestämmelser som reglerar t.ex. kemikalier och miljöfarliga verksamheter och som kallas miljöskyddslagstiftning.<sup>57</sup> Inom miljöskyddslagstiftningen ligger principen om att förorenaren betalar bakom många av bestämmelserna. Lagen ålägger ofta den

---

<sup>54</sup> Bengtsson (2010) s. 733 ff.; Bengtsson (2015) s. 224.

<sup>55</sup> Prop. 2009/10:162 s. 73 f.

<sup>56</sup> Forsberg (2012) s. 110.

<sup>57</sup> Michanek & Zetterberg (2012) s. 199 f.

som bedriver en verksamhet som skadar miljön att vidta åtgärder för att åtminstone lindra dessa skador och att efterbehandla områden som skadats. Kostnaden för dessa åtgärder måste förorenaren själv stå för.<sup>58</sup> Någon motsvarande princip finns inte inom naturvårdslagstiftningen men att en sådan borde utformas har förts fram både av riksdagen och i doktrinen.<sup>59</sup>

Gabriel Michanek, professor i miljö rätt, menar att skillnaden troligen främst beror på den historiska uppdelningen där skyddslagstiftningens huvudsyfte har varit att skydda människors liv och hälsa medan naturvårdslagstiftningen varit till för att skydda naturvärden. Eftersom människors hälsa ansetts viktigare har lagstiftningen på det området blivit strängare för den enskilde som skadar miljön – och inte avhängig statens resurser såsom är fallet beträffande naturskydd.<sup>60</sup> Michanek anser emellertid att den tydliga åtskillnad som görs inte längre är rimlig utan leder till en inkonsekvent tillämpning. Inte sällan kan ett intresse idag skyddas av både miljö- och naturvårdslagstiftningen – med skillnaden att i det förra fallet betalas ingen ersättning ut till markägaren.<sup>61</sup> Den insikt som utvecklats om vikten av bevarande av den biologiska mångfalden och en hållbar utveckling menar Michanek ytterligare motiverar ett nytt synsätt och mindre generösa ersättningsregler för markägare.<sup>62</sup>

Även riksdagen har anfört att bevarandet av skyddsvärda naturområden och den biologiska mångfalden i högre grad måste bekostas av markägarna. I ett riksdagsbetänkande betonas att det inte får bli en fråga om statens resurser för att betala intrångsersättningar. Istället förordas att en princip motsvarande den att förorenaren betalar utarbetas och tillåts genomgå även naturskyddslagstiftningen.<sup>63</sup> Vid Miljöbalkens tillkomst fanns en sådan princip emellertid

---

<sup>58</sup> Michanek & Zetterberg (2012) s. 33.

<sup>59</sup> Michanek & Zetterberg (2012) s. 437.

<sup>60</sup> Michanek (1995) s. 177 f.

<sup>61</sup> Michanek (1995) s. 179.; MÖD 2007:51.

<sup>62</sup> Michanek (1995) s. 179-183.

<sup>63</sup> Bet. 1990/91:JoU30 s. 255.



inte med i regeringens förslag. Skälen som angavs var dels att egendomsskyddet i RF satte stopp för en sådan lagstiftning, dels att ansvaret för naturvården vilar på alla och därför också borde betalas av alla via skattsedeln.<sup>64</sup>

## 3.5 Konkreta förändringsförslag

Inspirerad av hur lagregleringar kring äganderätt och miljö- och naturskyddslagstiftning ser ut i andra länder har bland andra Michanek lagt fram ett antal förslag på förändringar av den svenska lagstiftningen som skulle öka möjligheterna att skydda naturområden. Vissa kan sägas vara resultat av ovan nämnda princip om att förorenaren betalar medan andra är mer fristående.

### 3.5.1 Balans i grundlagen

Michanek menar att ett grundlagsstadgande om var och ens ansvar för miljön skulle kunna balansera äganderättsskyddet som finns på samma nivå. En avvägning skulle då få göras vid ny lagstiftning, och kanske också i rättstillämpningen, av hur starkt det allmänna miljöintresset gör sig gällande i förhållande till markägarnas intresse av ersättning.<sup>65</sup> Sedan 2003 finns en skrivning i RF om det allmännas ansvar för att främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Bestämmelsen återfinns emellertid i RF 1 kap. 2 § och är således inte rättsligt bindande utan anger bara i vilken riktning samhället politiskt ska verka.<sup>66</sup> I propositionen betonas också detta och det anges att skrivningen i första hand ska ses som en anvisning till det allmänna.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 549 f.

<sup>65</sup> Michanek (1996) s. 39 f.

<sup>66</sup> Eliason m.fl., (1 jan. 2015, Zeteo), kommentaren till 1 kap. 2 §.

<sup>67</sup> Prop. 2001/02:72 s. 23 f.

I den svenska regleringen av egendomsskyddet i RF 2 kap. 15 § har en avvägning mellan äganderätten och möjligheterna till naturskydd gjorts vid lagstiftningens tillkomst, i och med att inskränkningar som tar sikte på ändrad markanvändning inte berättigar till ersättning. Avvägningen ligger emellertid bakom grundlagstadgandets utformning och är inte en del av det, varför det blir statiskt. Om avvägningen istället skulle göras på så sätt att det i grundlagen fanns både ett juridiskt bindande stadgande om naturskyddsansvar och ett om egendomsskydd skulle regleringen bli mer dynamisk. En bedömning skulle då få göras vid varje ny lagstiftning och hänsyn hade kunnat tas till samhällets och till exempel miljövetenskapens utveckling. På så sätt hade allt större ingrepp utan ersättning möjliggjorts i takt med att naturen utarmas.<sup>68</sup>

### 3.5.2 Mindre genomgripande åtgärder

Michanek för även fram ett par synpunkter på mindre omfattande förändringar av de svenska bestämmelserna som skulle kunna göras. Han menar att markägaren skulle kunna tvingas tåla ett större ingrepp innan markanvändningen anses *avsevärt* försvårad – och ersättning följaktligen utgår. Bedömningen av vad som är en naturlig rationalisering av markanvändning – då markanvändningen således anses pågående – skulle vidare kunna göras mer restriktiv. Som reglerna är utformade nu leder den tekniska utvecklingen till att markägarna vill exploatera områden på ett mer ingripande och lukrativt sätt – varför ersättningsnivåerna ständigt höjs. Kanske hade avvägningen istället kunnat göras så att så länge någon form av lönsam verksamhet kan bedrivas på området utgår ingen ersättning.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Michanek (1996) s. 39 f.

<sup>69</sup> Michanek (1996) s. 41 ff.; Även Forsberg menar att naturvårdshänsyn bör spela en större roll i bedömningen av vad pågående markanvändning innebär. Se Forsberg (2012) s. 138 ff. och s. 290.

### 3.5.3 Generella skyddsregler

Forsberg och Michanek förordar även generella regleringar som skulle skydda alla naturområden av ett visst slag, t.ex. strandnära skog, utan ersättningsrätt för markägarna. Michanek menar dock att grundlagsregeln om ersättningsrätt då pågående markanvändning avsevärt försvåras hindrar även sådana generella bestämmelser. Forsberg anser emellertid att vad som med beaktande av hänsynsreglerna i MB 2 kap. är lagligt och således ryms under pågående markanvändning bör tolkas snävare och att skydd av vissa centrala naturvårdsbiologiska behov skulle vara möjligt. Vissa markägare skulle kunna drabbas väldigt hårt om stora delar av deras mark bestod av områden med höga naturvärden men sådana situationer skulle kunna lösas med dispensmöjligheter eller att viss ersättning utgår i dessa särskilda fall. Forsberg för fram tanken att en del av ersättningen till skogsmarkägare skulle kunna bekostas via en miljöfond finansierad av fällavgifter vid avverkningar. Därigenom skulle åtminstone alla skogsmarkägare tvingas ta ett naturskyddsansvar.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Michanek (1996) s. 40 f.; Forsberg (2012) s. 290.

# 4 Principer och rättsgrundsatser

Rättstillämpningen styrs inte bara av konkreta regler utan även principer – både kodifierade sådana och sådana som anses vara allmänna grundsatser i ett rättssystem. I detta avsnitt utreds både principer som ska stärka genomslagskraften i naturskyddslagstiftningen, och sådana som kan motverka den.

## 4.1 Problem

### 4.1.1 Hållbar utveckling – svagt genomslag för en central princip

Målregeln i MB 1 kap. 1 § om hållbar utveckling ska, som sagt, påverka tolkningen av de övriga bestämmelserna i balken.<sup>71</sup> För att målet ska kunna genomföras finns de allmänna hänsynsreglerna i MB 2 kap. som på ett grundläggande vis ställer materiella krav. Av detta följer att hållbar utveckling och framtida generationers behov alltid ska beaktas i rättstillämpningen.<sup>72</sup>

I den miljövetenskapliga litteraturen har åsikten lyfts att de allmänna hänsynsreglerna i MB 2 kap. i större utsträckning borde påverka myndigheters och domstolars bedömning av till exempel vad som anses vara avsevärt försvårande markanvändning.<sup>73</sup> Att så skulle vara fallet och att ny kunskap och nya problem skulle kunna påverka bedömningen genom hänsynsreglerna får stöd i förarbetena till MB.<sup>74</sup> Ett antal rättsfall där målregeln om hållbar ut-

---

<sup>71</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 7 f.

<sup>72</sup> Michanek & Zetterberg (2012) s. 92-98.

<sup>73</sup> T.ex. Bengtsson (2015) s. 223.; Forsberg (2012) s. 138 f.; Bengtsson m.fl., Miljöbalken (april 2015, Zeteo), kommentaren till 31 kap. 4 §.

<sup>74</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 551.

veckling och hänsynsreglerna trots detta spelat liten eller ingen roll för avgörandet tvingar oss att ställa frågan hur lämpade dagens jurister – men kanske även nuvarande rättsordning som sådan – är för uppgiften att implementera MB så att en hållbar utveckling främjas.<sup>75</sup>

## 4.1.2 Miljömål kontra praxis

Annika Nilsson, professor i offentlig rätt, menar att när jurister har att tolka lag gör de värderande ställningstaganden, gärna sådana som är förankrade i rättssystemet som helhet.<sup>76</sup> Så som vårt samhälle och således rättssystem har utvecklats har principer om äganderätt, rättssäkerhet och andra grundsatser som innebär att den enskilde ska skyddas mot ingrepp från det allmänna integrerats i rättsordningen. Sådana liberala principer har dessutom fått en förstärkt position under senare tid.<sup>77</sup> Trots att domstolarna enligt MB:s målregel har att tolka lagreglerna så att en hållbar utveckling främjas är sannolikheten således stor att de genom tolkningen snarare kommer att uppvärdera den enskildes rättigheter – på miljöns bekostnad. Detta får stor påverkan när MB:s ofta ganska vaga bestämmelser som bygger på just avvägningar ska tillämpas.<sup>78</sup>

Redan när lag stiftas görs avvägningar på ett politiskt plan mellan olika intressen, t.ex. miljöhänsyn och äganderätt. En annan typ av avvägning är den som domstolen gör huruvida en åtgärd är den mest rimliga för att nå syftet med en lagbestämmelse. En tredje avvägning görs då domstolen väger lagens syfte mot de eventuella negativa konsekvenserna som kan uppstå för den enskilde om syftet förverkligas. Domstolen ifrågasätter då om syftet överhuvudtaget bör uppnås eller om, för den enskilde, mindre ingripande åtgärder ska

---

<sup>75</sup> T.ex. ovan nämnda MÖD 2008:3 och MÖD 2008:4 och NJA 2004 s 421. Avgörandet från högsta domstolen behandlar visserligen en annan fråga men problematiken i tillämpningen av MB:s regler är densamma.

<sup>76</sup> Nilsson (2002) s. 145 f.

<sup>77</sup> Prop. 2009/10:162 s 1.; Bonde (2011) s 203 ff.; Nergelius s. 23 f.; Nilsson (2002) s. 122-125.

<sup>78</sup> Nilsson (2002) s. 149 ff.

vidtas istället.<sup>79</sup> Nilsson menar att den sista av avvägningarna egentligen inte ska tillämpas i miljörättsliga mål men att så görs ändå. Detta eftersom principer om den enskildes rättigheter ligger så djupt inbäddade i rättsordningen och i juristernas värderingar. Av detta följer att den enskildes intressen läggs ytterligare en gång i vågskålen, vilket är en gång för mycket, och att miljön därför inte skyddas så som lagen anger.<sup>80</sup>

Resultatet av lagregler och ett juridiskt synsätt som motverkar miljöbestämmelsernas genomslag blir vad Westerlund kallar för ett genomförandeunderskott. Om regler och delmål utformas för att precis nå upp till ett miljömål kommer resultatet bli betydligt sämre. Lagar blir sällan perfekt utformade och jurister på myndigheter och i domstolar bär med sig ett traditionellt juridiskt synsätt och under genomförandeprocessen av miljömålet sker därför ett konstant "svinn". För att nå ett uppsatt miljömål måste lagstiftaren i nuläget följaktligen sikta högre och de materiella bestämmelserna således vara strängare.<sup>81</sup>

## 4.2 Åtgärder

Alternativet till sådana avsevärt strängare miljö- och naturskyddsbestämmelser är att komma till rätta med genomförandeunderskottet. Nilsson och Westerlund framhåller båda två att juridiska principer och grundsatser är särskilt problematiska.<sup>82</sup> Westerlund menar att rättssystemet idag är uppbyggt för att reglera förhållandet mellan nu levande människor – en horisontell dimension. Principen om hållbar utveckling tar emellertid sikte på rättsförhållandet mellan den nu levande och framtida generationer – en vertikal dimension.<sup>83</sup> Detta har dagens system svårt att hantera. Framtida generationer tillerkänns inga rättigheter utan anses på sin höjd vara en del av det allmänna intresset. Ett

---

<sup>79</sup> Nilsson (2002) s. 160-164.; Westerlund (1996) s. 251-254.

<sup>80</sup> Nilsson (2002) s. 165 och s. 171 f.

<sup>81</sup> Westerlund (1997) s. 52-57.

<sup>82</sup> Nilsson (2002) s. 121.; Westerlund (1997) s. 159.

<sup>83</sup> Westerlund (1997) s. 37-40.

intresse som enligt vissa rättsprinciper ofta ska ge vika för enskilda nu levandes intressen.<sup>84</sup> För att rättsordningen inte ska förbli ohållbar anser Westerlund att flera av de principer som kännetecknar dagens rättssystem måste omprövas och förändras. På så sätt skulle den vertikala dimensionen i större utsträckning kunna beaktas och principen om hållbar utveckling få fullt genomslag.<sup>85</sup>

Nilsson menar att det är problematiskt att liberala åsikter och ställningstaganden kring t.ex. äganderätt och den enskildes rättssäkerhet har fått status som opolitiska mänskliga rättigheter. Följden blir en syn på politiken som begränsad av dessa till synes opolitiska rättigheter. Nilsson anser att det inte är nödvändigt i sig att upphöja god miljö till en mänsklig rättighet men att om det skulle vidga synen på vad ett gott samhälle kan vara och balansera andra rättsliga intressen skulle det kunna vara en väg framåt. Det viktigaste, menar hon, är en förståelse för att mänskliga rättigheter är politiska och ett resultat av sin tid. Nilsson anser därför att en diskussion måste föras med utgångspunkt i att vissa rättigheter, till exempel äganderätten, inte bör ha samma innebörd och omfattning idag som när de tillkom på 1700-talet. En sådan diskussion skulle kunna innebära att miljö- och naturskyddet kunde stärkas i både lagstiftningen och rättstillämpningen, trots att det föreligger en konflikt med andra intressen och rättigheter.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Westerlund (1997) s. 139 f.; Westerlund (2003) s. 23 f.

<sup>85</sup> Westerlund (1997) s. 148 ff.

<sup>86</sup> Nilsson (2002) s. 126 och 183-186.; Även Forsberg menar att synen på äganderätten måste förändras, se Forsberg (2012) s. 299.

## 5 Slutsatser – Vad bör göras?

Som konstaterats beräknas endast två av 16 miljökvalitetsmål uppnås i tid och utvecklingen går inom flera områden åt fel håll. En orsak är att allt för få naturreservat inrättas, åtminstone dubbelt så många reservat per år skulle behöva bildas.

I inledningen ställdes följande frågor: Vilka lagändringar bör ske så att fler naturreservat kan inrättas? Kan reglerna om naturreservat kompletteras av andra naturskyddsbestämmelser? Vilka ramar sätter egendomsskyddet för lagändringar som skulle kunna stärka naturskyddet? Behöver egendomsskyddet förändras för att naturskyddet ska kunna stärkas? Nedan följer ett försök att utifrån vad som konstaterats i utredningen besvara dessa frågor.

### 5.1 En förändrad ansvarsfördelning

Jag delar Michaneks åsikt om att den tydliga åtskillnad som idag finns mellan miljölagstiftningen och naturskyddslagstiftning vad gäller ersättningsrätten är orimlig.<sup>87</sup> Detta med tanke på hur viktigt naturskydd och biologisk mångfald är för en hållbar utveckling och således för människans hälsa och överlevnad på längre sikt. Regler som bygger på principen om att förorenaren, eller i det här fallet – användaren, betalar vore önskvärda även på naturskyddsområdet. Om bestämmelserna utformades så att ingen ersättning alls utgick i vissa fall, även om pågående markanvändning avsevärt försvåras skulle de dock komma i konflikt med RF 2 kap. 15 §. Den svenska grundlagen synes emellertid gå längre vad gäller ersättning vid rådighetsinskränkningar än vad EKMR och EU-rätten kräver.<sup>88</sup> Europadomstolen beaktar endast ersättningsrätten på så vis att den bara utgör en av flera faktorer i den proportionalitetsbedömning

---

<sup>87</sup> Se kap. 3.4.

<sup>88</sup> Se kap. 3.2.



domstolen gör av hela rådighetsinskränkningsen. Om en viss typ av naturskydd kan anses vara ett angeläget allmänt intresse eller om rådighetsinskränkningarna inte är alltför ingripande är det inte omöjligt att domstolen skulle acceptera en lägre eller slopad ersättningsrätt. En ändring av det svenska grundlagsstadgandet skulle således vara möjlig utan att bryta mot våra internationella förpliktelser.

Ett tillvägagångssätt kan vara att införa mer generella bestämmelser som skyddar alla naturområden av ett visst slag, utan att ersättning utgår till markägaren. Forsberg menar att en sådan reglering skulle vara möjlig utan en grundlagsändring genom en offensivare tolkning av *pågående markanvändning* och en mer ändamålsenlig tillämpning av hänsynsreglerna.<sup>89</sup> Michanek förefaller mer tveksam och anser att en grundlagsändring i så fall är nödvändig. Min slutsats är att det hur som helst inte är troligt att särskilt många naturområden kan skyddas på så vis om inte RF 2 kap. 15§ ändras. En grundlagsändring genom vilken ersättningsgarantin vid alla rådighetsinskränkningar slopades skulle öppna dörrarna för ny lagstiftning angående ersättningsrätt, och är enligt mig nödvändig.

Vid en grundlagsändring skulle generella regler enligt ovanstående modell kunna användas för att skydda fler områden. Förslaget skulle kunna kompletteras med dispensmöjligheter och ersättningsrätt för de markägare som drabbas oskäligt hårt. Vad gäller skogsbruket menar Forsberg att ersättningen delvis skulle kunna utgå från en fond finansierad av fällavgifter skogsägarna skulle betala vid avverkning.<sup>90</sup> Med en sådan ordning skulle principen om att användaren betalar få genomslag genom att markägarkollektivet som helhet skulle ta ett finansiellt ansvar. Detta ligger även i linje med vad riksdagen uttryckt.<sup>91</sup> Systemet skulle kunna kombineras med en viss ersättningsrätt för markägare om det allmänna skulle vilja skydda fler naturområden, utöver de sorter som särskilt angivits i generella lagbestämmelser. Ansvaret skulle på

---

<sup>89</sup> Se kap. 3.5.2. och 3.5.3

<sup>90</sup> Se kap. 3.5.3.

<sup>91</sup> Se kap. 3.4.

så sätt delas mellan markägare och det allmänna. Det är en lösning som troligen skulle vara förenlig med EKMR och som tilltalar mig. För att värdefulla naturområden och biologisk mångfald ska kunna bevaras måste markägarna ta större ansvar, samtidigt har vi alla ett ansvar för naturen varför det är rimligt att vi alla bidrar, via skattsedeln. En sådan ansvarsfördelning var även vad regeringen eftersträvade genom MB,<sup>92</sup> men som det ser ut idag ligger ansvaret i princip enbart på det allmänna.

## 5.2 Omprövade principer

Tanken på att en markägare inte skulle få ersättning när rätten att göra som hen vill på sin egen mark inskränks är emellertid främmande i dagens juridiska system. Liberala principer om äganderätt och andra individuella rättigheter är djupt förankrade i rättssystemet genom både grundlagsbestämmelser och allmänna rättsgrundsatser. Jurister ser det som en del av sin och rättssystemets uppgift att värna enskilda mot ingripande från det allmänna.<sup>93</sup> Detta tankesätt ställer till problem när det kommer till miljö rätt. Principen om hållbar utveckling beaktas inte fullt ut när den hamnar i konflikt med andra principer. Dagens rättsordning tar inte hänsyn till den vertikala dimensionen som kommer till uttryck i principen om hållbar utveckling varför framtida generationers intresse inte kan tillgodoses. Åtminstone inte när det allmännas möjlighet till åtgärder för att åstadkomma en hållbar utveckling är så begränsade.<sup>94</sup>

Detta är troligen en del av förklaringen till att målregeln om hållbar utveckling och hänsynsreglerna i MB har fått ett så litet inflytande på vad som ska avses med *pågående markanvändning* och *avsevärt försvårande*. Principer om den enskildes skydd mot allmänheten och i synnerhet skydd för äganderätten har fått gå före. Att dessa rättigheter fått en starkare position både i

---

<sup>92</sup> Se kap. 3.4.

<sup>93</sup> Se kap. 4.1.2.

<sup>94</sup> Se kap. 4.2.

rättssystemet och i den rättspolitiska diskursen under senare tid bidrar ytterligare till ett genomförandeunderskott.

För att sådana naturskyddslagarna som beskrivs ovan i kapitel 5.1 ska kunna stiftas och få fullt genomslag i tillämpningen, är det min uppfattning att vissa individuella rättigheter måste omprövas och troligen förändras. De är inte av naturen givna utan ett resultat av en politisk och samhällelig kontext. Samhället där dessa principer utvecklades såg emellertid väldigt annorlunda ut jämfört med dagens. Samhällsutvecklingen har lett till att det idag är av största vikt att naturområden skyddas och att den biologiska mångfalden på så sätt bevaras. Naturskyddet är således ett intresse som jag menar måste uppvärderas och stärkas i rättssystemet, varför kolliderande intressen såsom äganderätten måste inskränkas.

### 5.3 Omedelbara förändringar

Att ändra grundlagen tar tid och kräver troligen viss politisk enighet. Att förändra juridiska principer och grundsatser samt hur jurister tillämpar dem tar sannolikt ännu längre tid. Vissa förändringar för att skydda fler naturområden kan emellertid göras redan nu. Grundlagen stadgar, som sagt, enbart *att* ersättning ska utgå vid rådhetsinskränkningar, inte hur stor ersättningen ska vara. Höjningen av ersättningsnivån i ExprL till 125 % av marknadsvärdet har i sig kritiserats kraftigt, och särskilt den effekten det får på möjligheten till naturskyddsinsatser.<sup>95</sup> De skäl som främst anfördes för att motivera höjningen av ersättningsnivån har inte heller bäring när det gäller rådhetsinskränkningar av naturskyddsskäl. Om en generell sänkning av ersättningsnivån i ExprL är svår att få till stånd skulle en möjlighet vara att ange en särskild ersättningsnivå när inskränkningarna sker med stöd av MB eller andra naturskyddslagarna. När en sådan nivå lagstadgas och tillämpas måste främst hänsyn tas till äganderättsskyddet i EKMR. Efter vad jag kommit fram till ovan beträffande Europadomstolens inställning i frågan är det inte otroligt att en lägre

---

<sup>95</sup> Se kap. 3.3.

ersättningsrätt kan föreskrivas i dessa fall utan att konventionen skulle kränkas.

# Käll- och litteraturförteckning

## Källor

### Offentligt tryck

#### Propositioner

Prop. 1972:111 Angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten, bilaga 2.

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk.

Prop. 2001/02:72 Ändringar i regeringsformen - samarbetet i EU m.m.

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.

Prop. 2009/10:162 Ersättning vid expropriation.

#### Utskottsbetänkanden

Bet. 1986/87:BoU1 Om en ny plan- och bygglag m.m.

Bet. 1990/91:JoU30 Miljöpolitiken.

#### Myndighetsrapporter

Naturvårdsverket, *Miljömålen: Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2016*, Bromma, 2016.

## Litteratur

Bengtsson, Bertil, *En problematisk grundlagsändring*, SvJT 1994 s. 920-931.

Bengtsson, Bertil, *Nya ersättningsfrågor i fastighetsrätten*, SvJT 2010 s. 726-746.

Bengtsson, Bertil, *Speciell fastighetsrätt: miljöbalken*, 11., [omarb. och utök.] uppl., Iustus, Uppsala, 2015.

Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 april. 2015, Zeteo).

Bonde, Fredrik, *Professorskritik mot den nya reformen om förhöjd ersättning vid expropriation skjuter över målet*, SvJT 2011 s. 202-214.

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 5., [uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2015.

Eliason m.fl., *Grundlagarna* (1 jan. 2015, Zeteo).

Forsberg, Maria, *Skogen som livsmiljö: en rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald*, Uppsala universitet, Diss. Uppsala : Uppsala universitet, 2012, Uppsala, 2012.

Kleineman, Jan, "Rättsdogmatisk metod", i, Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013 s 21-46.

Lehrberg, Bert, *Praktisk juridisk metod*, 7. [uppdaterade och omarb.] uppl., Iusté, Uppsala, 2014.

Michanek, Gabriel, *Markägare – med rätt att döda?*, Miljörättslig tidskrift 1995 s. 155-184.

Michanek, Gabriel, *Principer för ersättning vid rådhetsinskränkningar i vissa stater*, Miljörättslig tidskrift 1996 s. 1-45.

Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*, 3., [rev.] uppl., Iustus, Uppsala, 2012.

Nergelius, Joakim, *De europeiska domstolarna och det svenska äganderättskyddet*, 1. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012.

Nilsson, Annika, *Rättssäkerhet och miljöhänsyn: en diskussion belyst av JO:s praxis i miljöärenden*, Santérus, Stockholm, 2002.

Westerlund, Staffan, *Proportionalitetsbedömningen – verklighet, missförstånd eller nydaning?*, Miljörättslig tidskrift 1996 s. 248-284.

Westerlund, Staffan, *En hållbar rättsordning: rättsvetenskapliga paradigmer och tankevärdar*, Iustus, Uppsala, 1997.

Westerlund, Staffan, *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*, Institutet för miljö rätt (IMIR), Björklinge, 2003.

## Elektroniska källor

Naturvårdsverket: *Naturreservat – vanlig och stark skyddsform*, uppdaterad 2015-09-01, <[www.naturvardsverket.se/Var-natur/Skyddad-natur/Naturreservat](http://www.naturvardsverket.se/Var-natur/Skyddad-natur/Naturreservat)>, besökt 2016-05-20.

Naturvårdsverket: *Skydd av värdefull natur: 881 miljoner går till marker-sättning*, uppdaterad 2016-02-04, <[www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhället/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Naturvard/Skydd-av-vardefull-natur-2016](http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhället/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Naturvard/Skydd-av-vardefull-natur-2016)>, besökt 2016-05-20.

Skogsstyrelsen: *Vem äger skogen?*, <[www.skogsstyrelsen.se/Upptack-skogen/Skog-i-Sverige/Fakta-om-skogen/Vem-ager-skogen](http://www.skogsstyrelsen.se/Upptack-skogen/Skog-i-Sverige/Fakta-om-skogen/Vem-ager-skogen)>, besökt 2016-05-20.

# Rättsfallsförteckning

## Sverige

Högsta domstolen

NJA 2004 s. 421.

NJA 2015 s. 323.

Miljööverdomstolen

MÖD 2007:51.

MÖD 2008:3.

MÖD 2008:4.

## Europarådet

Europeiska domstolen för den mänskliga rättigheterna

*Fredin v Sweden* (No.1), Application no. 12033/86, judgement of 18 February 1991, Series A no. 192.

Europarådets kommission för de mänskliga rättigheterna

UUHINIEMI and 14 others v. Finland, Application no. 21343/93, Decision of 10 October 1994, 79 DR-A 34.