

Äganderätten och de gröna näringarna



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIENS
TIDSKRIFT

Nummer 5 • 2020
Årgång 159

Ansvarig utgivare Eva Pettersson, akademiens sekreterare och vd, KSLA

Texter Arbetsgruppen, KSLA:s äganderättsprojekt

Redaktör Ronny Pettersson

Omslagsbild Marianne Eriksson

Grafisk form Ylva Nordin, KSLA

Tryckeri Gävle Offset, Gävle

Tryckår/månad 2020/10

Upplaga 2200 ex

ISSN 0023-5350

ISBN 978-91-88567-45-1 (tryck), 978-91-88567-46-8 (pdf)

*Samtliga av de senaste årens utgivna nummer finns tillgängliga
som nedladdningsbara filer på akademiens hemsida www.ksla.se.*



Äganderätten och de gröna näringarna



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Innehåll

Inledning	5
1. Introduktion till äganderätten	9
2. Lagstiftningsprocessen	17
3. Äganderättens historiska utveckling	21
4. Förändringar i äganderätten 1980–2010	47
5. Vad händer med äganderätten?	59
6. Myndigheternas roll	81
7. Äganderättens betydelse:	91
Äganderättens betydelse ur ett samhällsperspektiv (Nils Karlson)	91
Äganderättens betydelse för de gröna näringarna	95
Äganderättens betydelse ur markägarperspektiv (Pär Fornling)	100
8. Slutsatser	103

Inledning

De gröna näringarna har en nyckelroll i framtidens fossilfria bioekonomi. Viktiga råvaror och värdefull livsmiljö kommer från jord- och skogsbruk som bedrivs av många små som stora företagare. En trygg äganderätt är för dem, idag såväl som igår, en drivkraft till att hållbart förvalta, investera i och utveckla sina jord- och skogsbruksfastigheter för framtiden och kommande generationer.

Äganderätten är en grundläggande rättighet, en grund för rättsstat och demokrati vilket i sin tur är grunden för välfärd. Marknadsekonomin bygger på att många enskilda människor i frihet får disponera sin egendom och fatta beslut om hur den ska nyttjas. En frihet som ibland måste begränsas för att uppnå samhällsovergripande syften.

Vi har i Sverige en grundlagsskyddad äganderätt. Men detta kommer inte alltid till uttryck i tolkning och tillämpning av regelverken ute i fält. Bristande kunskap om äganderättens fulla innebörd och betydelse kan få oönskade konsekvenser och försvåra en konstruktiv dialog.

På initiativ av ett antal ledamöter startade Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien hösten 2017 ett avdelningsövergripande äganderättsprojekt. Bakgrunden var signaler om ökande anspråk från olika intressen och pågående regeltillämpningar som påverkar brukanderätten till jord och skog.

Projektets syfte är ökad kunskap om den privata äganderätten och dess betydelse för att främja de areella näringarna till samhällets nytta. Syftet rimmar bra med KSLA:s portalparagraf – "... att med stöd av vetenskap och praktisk erfarenhet till samhällets gagn främja jordbruk och skogsbruk..." – liksom med KSLA:s ambition att lyfta fram och belysa aktuella och komplexa problemställningar. Projektet har fokus på äganderätten och gör inga avvägningar mellan de areella näringarnas produktion och andra samhällsnyttor.

Projektet drivs av en projektgrupp bestående av sex ledamöter i KSLA med bred erfarenhet från näringsliv, forskning och myndighetsutövning gällande jord- och skogsbruk, en extern juridiskt sakkunnig person samt akademijägmästaren. I arbetet har projektgruppen därutöver anlitat sakkunniga inom olika ämnesområden.

Som en inledning till och stöd för äganderättsprojektets arbete anordnades ett rundabordssamtal hos KSLA med ett antal väl insatta jurister och markägare. Syftet var att identifiera problemställningar och ämnesområden för det fortsatta arbetet. Äganderättsprojektet arbetade därefter fram ett första kunskapsbyggande faktaunderlag som presenterades vid ett KSLA-seminarium i maj 2018, "Rätten att äga och bruka sin mark – en förutsättning för landsbygdens företagande". Särskilt inbjudna till seminariet var beslutsfattare som kommer i kontakt med äganderättsliga frågor. Seminariet finns dokumenterat på KSLA:s webbplats.

Myndighetsutövning trädde under arbetets gång fram som ett viktigt ämnesområde. Därför anordnade projektet våren 2019 ett rundabordssamtal med de myndigheter som företagare i de gröna näringarna har mest kontakt med. Syftet var att lyssna till hur de hanterar de äganderättsliga aspekterna i sin myndighetsutövning. Hösten 2019 genomfördes en skogsexkursion, "Äganderätten i praktiken", med politiker och nyckelpersoner från miljö- och näringsdepartementen för att fördjupa och konkretisera dialogen kring äganderätten.

Av tidsmässiga skäl har vi valt att begränsa projektets arbetsområde till de äganderättsliga aspekter som berör jord- och skogsbruk. Vi har inte behandlat äganderätsfrågor kopplade till nyttjandet av vatten, inte heller rennäringsen. Arrenden och servitut är också områden som vi lämnat utanför projektarbetet liksom beskattningsfrågor.

Det här temanumret av KSLA:s tidskrift är avsett som en kunskapshöjande beskrivning av äganderättens innebörd, utveckling, nuläge och betydelse. I de kapitel och avsnitt där ingen författare finns angiven står projektgruppen bakom texten. I samband med lanseringen av denna skrift anordnades också ett seminarium hos KSLA där projektets resultat och slutsatser presenterades.

Vi har under vårt arbete kunnat konstatera att äganderätten och dess betydelse är alltför lite känd. Vi har också slagits av hur starkt engagerade många av jord- och skogsbrukarna är i förvaltningen av sin mark trots att allt fler regler och anspråk från omvärlden tränger på. Vår förhoppning är att vårt arbete ska bidra till ökad insikt om vad äganderätt är och vilken betydelse den har för såväl enskilda markägare som för de gröna näringarna och samhället. Vi hoppas att detta sedan ska ligga till grund för konstruktiva samtal och processer som främjar en positiv utveckling av de gröna näringarna till samhällets nytta.

Från projektgruppen vill vi rikta ett varmt tack till Stiftelsen Carl-Gustaf och Viveka Åkerhielms minnesfond och Stiftelsen Gunnar och Birgitta Nordins fond som finansierat äganderättsprojektets omkostnader.

Marianne Eriksson, akademiens skogsavdelning, ordförande i projektgruppen

Jonas Jacobsson, akademiens skogsavdelning, sekreterare i projektgruppen

Birgitta Naumburg, akademijägmästare

Gunnar Palme, akademiens jordbruksavdelning

Ronny Pettersson, akademiens enhet för Bibliotek, arkiv och historiska projekt (BAHP), redaktör

Jan Sandström, akademiens skogsavdelning

Harald Svensson, akademiens allmänna avdelning

Karin Åhman, Stockholms universitet



Levande jord- och skogsbruk är en förutsättning för en levande landsbygd. Foto: Ylva Nordin.

Vad innehåller *Äganderätten och de gröna näringarna*?

Kapitel 1 – Introduktion till äganderätten	9
En grundläggande introduktion till äganderättens innebörd – besittningsskydd, brukanderätt, avtalsfrihet, beslutsförhet och ersättningsrätt. Den juridiska grundbulten finns i grundlagen regeringsformen som är överordnad andra lagar och regelverk. Markägarens rättssäkerhet är också beroende av myndigheternas rättstillämpning ute på fältet.	
Kapitel 2 – Lagstiftningsprocessen	17
En översikt över de olika former av lagstiftning som är aktuella inom området. Här reder vi ut hur det går till när lagar stiftas och vilken hierarki som råder mellan olika slags författningar. Och vilka är det som beslutar om lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd?	
Kapitel 3 – Äganderättens historiska utveckling	21
En exposé över förändringar i äganderättens konkreta innebörd, brukandefrihet, transaktionsfrihet, jorddelningsfrihet och besittningsskydd från 1700-talets början fram till 1980. En resa från ett samhälle där det mesta snurrade kring jorden som produktionsfaktor till ett fossilberoende samhälle som fjärrmat sig från direkt jordberoende.	
Kapitel 4 – Förändringar i äganderätten till jord och skog 1980–2010	47
Jord- och skogsbruk var i början av dessa turbulenta decennier starkt reglerat med fokus på att nyttja marken för areell produktion. En avreglering kom under 1990-talet samtidigt som miljöambitionerna höjdes. Miljöbalken tillkom med långtgående regler. EU-medlemskapet ledde till stärkt egendoms- skydd men också nya miljödirektiv.	
Kapitel 5 – Vad händer med äganderätten?	59
På fältet upplevs ett förändringstryck på äganderätten. Här lyfts några aktuella yttringar fram som till exempel strandskydd, fjällnära skog, nyckelbiotoper, vattenskyddsområden, artskydd och miljö- organisationers talerätt. Bakomliggande faktorer kan vara ändring i den statliga styrningen, nya intresseavvägningar i politiken eller förändrad rättstillämpning som påverkar rättssäkerheten. Hur kommer EU:s nya färdplan för hållbar ekonomi att påverka svenska markägares äganderätt?	
Kapitel 6 – Myndigheternas roll	81
Myndigheternas regeltillämpning har stor betydelse för hur äganderätten i praktiken respekteras och upprätthålls. Arbetet ska ske i enlighet med den statliga värdegrunden och förvaltningslagens principer om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Ofta måste motstående intressen hanteras och avvägas vilket ställer stora krav på att medarbetarna förstår sin viktiga roll.	

→

Kapitel 7 – Äganderättens betydelse

91

Detta kapitel består av tre olika avsnitt.

Det första avsnittet är en text av Nils Karlson, professor i statsvetenskap och verkställande direktör för forskningsinstitutet Ratio. Han har under många år forskat om samspelet mellan politik, marknader och civilsamhälle. I sin text tar han upp sambandet mellan ägande, tillväxt och marknadsekonomi och de effekter inskränkningar i äganderättens användarfrihet, avtalsfrihet och rätt till säkerhet kan leda till.

Därefter kommer ett avsnitt som är mer kopplat till äganderättens betydelse för de gröna näringarna. Äganderätten är en drivkraft för de enskilda jord- och skogsbrukarnas investeringar i och utveckling av sina verksamheter. Det får i sin tur betydelse för såväl det lokala samhället och näringslivet som för nationens möjligheter till en framtida hållbar bioekonomi.

Sist, men inte minst, får vi läsa om tre olika markägares tankar om vilken betydelse äganderätten har för dem. Ytterst handlar äganderätten till jord och skog om den enskilda människans möjlighet att leva och verka på landsbygden. De tre markägarna är relativt unga och har gjort ett medvetet val att satsa på jord- och/eller skogsbruk därför att de vill tro på en framtid där.

Kapitel 8 – Slutsatser

103

Så här långt har den här skriften syftat till att beskriva, analysera och sprida kunskap om äganderätten. Från projektgruppen vill vi i detta avslutande kapitel sätta fingret på några punkter som vi ser som viktiga för att stärka äganderätten för en framtida positiv utveckling av jord- och skogsbruket till samhällets nytta.

1. Introduktion till äganderätten

Något om rättsfilosofi

Den privata äganderätten till fast egendom har i vår del av världen varit gällande under lång tid. Det historiska mönstret är att lagar om ägande dels har getts en moralisk grund, dels framför allt utformats löpande för att främja ekonomisk utveckling och andra samhällsliga mål och levnadsmönster. Men det har funnits betydande skillnader i äganderättens konkreta innebörd under de senaste trehundra åren. I äldre tider kunde flera olika former av rättsanspråk riktas mot ett och samma stycke jord och olika former av delat eller splittrat jordäggande var vanliga. Jordägandet var ännu på 1700-talet i Sverige ett hierarkiskt komplex av förbindelser mellan människor och jord. Adeln och kronan gjorde anspråk på en överäganderätt till jord som brukades av bönder, grannar hade i byarna medbestämmanderätt över den enskilde ägarens brukande av jorden och släkten hade anspråk på företrädesrätt vid försäljning av jord. Detta grenverk av ofta motstridande intressen gav upphov till mängder av konflikter och det utgjorde ett med tiden allt viktigare politiskt debattämne.

Det ”moderna” äganderättsbegreppet i Europa föddes i samband med de första rättighetsförklaringarna i USA 1776 och i Frankrike 1789. I den franska revolutionens ”Förklaring av människans och medborgarens rättigheter”, som föll tillbaka på naturrättsliga idéer, garanterades bland annat rätten till egendom. Naturrätten i dess olika skepnader var den tongivande rättsfilosofiska teorin fram till och med 1700-talet. Enligt naturrättsläran finns det rättigheter och skyldigheter som står över tillfälliga lagar som stiftas av stater.

Samma år som den franska rättighetsförklaringen sattes på pränt antog Sveriges riksdag Gustaf III:s ”Bondens frihetsbrev”. Det tillförsäkrade skattebonden ett orubbligt ägande, som kom mycket nära den jordägande aristokratins starkare äganderätt. Den sedan dess gällande äganderätten – med rötter i naturrätt – är baserad på principen att det finns endast en ägare till varje stycke jord till skillnad från ett splittrat ägande. I jordägandet samlades rätten till jordens avkastning, rätten att bruka jorden utan an-

nans inblandning och rätten att avhända sig jorden fritt. Med övergången till individuellt ägande och det tidiga 1800-talets liberalism öppnade sig nya utvecklingsmöjligheter i samhället.

Under 1800-talet uppkom en konkurrerande riktning inom rättsfilosofin, rättspositivismen. Rätten ses som en konstruktion och den är i olika grad grundad på universell moral. Gällande rätt definieras formellt i lagen. Rättspositivismen uppstod inom den politiska nyttofilosofin (utilitarismen) och kom att påtagligt påverka utvecklingen av bland annat den moderna jordäganderätten. Liberala politiska rörelser utgick från rättspositivismen när de argumenterade för förändringar i allmännyttans och tillväxtens namn. Än större betydelse fick denna



Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (Förklaring av människans och medborgarens rättigheter), 1789. Jean-Jacques-François Le Barbier (1738–1826), Musée Carnavalet [Public domain].

när socialistiska partier vann inflytande i början av 1900-talet. En radikal gren av rättspositivismen – den skandinaviska rättsrealismen – kom att förknippas med bygget av välfärdsstaten och att ligga bakom politiska idéer om hur innebörden i äganderätten kunde omformas ("funktionssocialism"). Ägandet "var" ingenting, utan "blev" det man bestämde att det skulle vara. Någon äganderätt motsvarande den vi ser idag, reglerad i bland annat vår grundlag Regeringsformen (RF) som en rättighet som staten ska skydda, erkändes därför inte heller. Motsvarande uppfattning fanns om skyddet av grundläggande rättigheter överlag och om de skulle skyddas genom grundlag.

Efter andra världskriget fick naturrätten en renässans i Europa med kodifieringen av orubbliga mänskliga rättigheter i Europakonventionen. Under 1980-talet pågick en politisk debatt i Sverige huruvida medborgerliga fri- och rättigheter hade blivit tillräckligt beaktade i Regeringsformen. Genom grundlagsändringen 1994 stärktes egendomsskyddet när bland annat Europakonventionen inkorporerades i svensk rättsordning. Den moderna äganderätten i Sverige – fortfarande med rättspositivistisk bas – har genom grundlagsändringen numera en överliggande naturrättslig norm, som inneburit att det allmänna ibland måste moderera sina krav vid ingrepp i äganderätten eftersom grundlagen sätter en yttersta gräns för lagstiftaren.

Äganderätten – ett rättsinstitut

I sak samhöriga rättsregler kan systematiseras i rättsinstitut. Äganderätten betraktas som ett sådant. Rättsinstitutet kan alltså innefatta ett antal delrättigheter eller funktioner, vardera med särskilda befogenheter rörande till exempel jord- och skogsbruk. I en principiell analys av äganderätten till fast egendom lyfte juristen Svante Bergström under 1950-talet fram två viktiga kännetecken. Det första var principen om äganderättens enhet. Ägaren till ett stycke jord kan vara flera samägare, en samfällighet, staten och så vidare, men det finns alltid bara en äganderätt till varje stycke jord. Äganderätten är alltså odelbar på så sätt att den inte kan delas upp i två eller flera äganderätter. Då ägarbefogenheter avtals bort betraktas alltid ett komplex av befogenheterna som en äganderätt (måhända stympad) och resten som en begränsad rätt, till exempel nyttjanderätt. Äganderätten kan sägas tillhöra den som ytterst

disponerar över markens värde. Rätten att få lagfart tillkommer denne.

En förespråkare för delat ägande, genom en utskiftning av befogenheter mellan olika skikt av ägare, var juristen och utrikesministern Östen Undén. Bergström gick inte in på de politiska aspekterna i frågan om delat ägande, utan konstaterade att man i så fall i grunden skulle behöva skriva om lagen och anpassa dess teknik efter en helt ny konstruktion.

Det andra grundläggande kännetecknet som Bergström betonade var att i svensk rättsordning betraktas äganderätten till fast egendom sedan länge som en principiellt obegränsad rätt. Den utgörs av de befogenheter som ägaren har efter det att legala inskränkningar, som lag, förordning och/eller föreskrift, men även andra rättsfigurer som ursprungsfolkrätt och allemansrätt, tagits i beaktande. Detta innebär att äganderätten är negativt bestämd; ägaren får göra allt som inte inskränks, det vill säga reglerats bort. Legala inskränkningar gäller direkt mellan ägaren och det offentliga, men även indirekt genom att det offentliga kan stipulera villkor för avtal om det som kallas särskild rätt, till exempel arrende och servitut. Den särskilda rätten är begränsad och positivt bestämd, det vill säga beskriven i lagstiftningen. Äganderätten och dess utveckling kan följaktligen studeras på det generella planet genom att följa upp utvecklingen av legala inskränkningar som förekommer inom den offentliga rätten men också delvis inom civilrätten.

Med den lagtekniska principen att äganderätten är negativt bestämd sammanhänger äganderättens elasticitet. Den innebär att när legala inskränkningar avskaffas eller den begränsade rätten upphör återfår ägaren automatiskt befogenheterna.

Tony Honorés indelning

En forskare, som grundligt undersökt äganderättsbegreppets komplexitet, och som ofta återopas inom rättsvetenskapen, är den brittiske rättsvetaren Tony Honoré. Han har generellt för äganderätten, både gällande lös och fast egendom, angett 11 beståndsdelar:

- Rätten att besitta.
- Rätten att använda.
- Rätten att förvalta/bestämma.
- Rätten till inkomster av upplåtelse.
- Rätten till egendomens kapital eller värde.
- Rätten till trygghet från expropriation.

- Rätten att överlåta egendomen genom försäljning, gåva eller arv.
- Frånvaro av förfallotid.
- Förbud mot skadlig användning.
- Utmätbarhet.
- Rätten att få tillbaka funktioner som andra innehaft genom upplåtelse när dessa upphör.

Dessa beståndsdelar är typiskt sett förknippade med ägandet.

Honoré betonar att den bestämmanderätt som följer med ägande är en viktig beståndsdel i den moderna kapitalismen. Det är förenligt med äganderätten att staten i vissa begränsade fall kan expropriera egendom mot full kompensation. Rätten att använda sin egendom är underkastad olika slags begränsningar till skydd för andra människor. Vikten av de olika beståndsdelarna har slutligen varierat över tid och mellan olika samhällsformer.

I sina beskrivningar av äganderätten har ett flertal svenska rättsvetare och statsvetare av bland annat pedagogiska skäl, i likhet med Honoré, strukturerat rättsinstitutet äganderätt som ett ”knippe” delrättigheter eller funktioner. Ibland framhävs vissa funktioner i knippet på bekostnad av andra när man behandlar äganderätten och man kan dessutom använda skilda benämningar på dessa.

Ett ”klassifikationsträd”

Statsvetaren Barry Holmström inriktar sig på jord- och skogsbruk – fast egendom – då han utgår från två övergripande funktioner i äganderätten, nämligen besittningsskydd och förfogandefrihet (förfoganderätt). *Besittningsskyddet* avser styrkan i det skydd som ägaren enligt lagen åtnjuter mot att inte tvångsvis, genom intrång eller övertaganden, avhändas sin egendom. *Förfogandefriheten* syftar på den handlingsfrihet som ägaren har att i olika avseenden själv bestämma över det ägda. Enligt Holmström består förfogandefriheten i sin tur av tre slags delrättigheter: nyttjandefrihet (brukanderätt), transaktionsfrihet (transaktionsrätt) och jorddelningsfrihet (jorddelningsrätt). Transaktionsfrihet, sprungen ur avtalsfrihet, delas in i aspekterna överlåtelse och upplåtelse. Holmström talar om ett ”klassifikations-träd”.

Avtalsfriheten har inom rättsvetenskapen sedan länge ansetts utgöra en central funktion i den privata äganderätten i likhet med förfoganderätten (användarfriheten) och besittningsskyddet (rätten till säker-

het). Dessa tre aspekter på äganderättsbegreppet är ömsesidigt beroende av varandra. Utan förfoganderätten har man inget att avtala om. Utan avtalsfrihet är förfoganderätten av mer begränsat värde. Och utan besittningsskydd kan ingen av de bägge andra äganderättsdimensionerna nyttjas till fullo.

Rättsvetare använder sig av liknande modeller som Holmström för att ge funktionell struktur åt rättsinstitutet, men kan då betona olika aspekter av äganderätten. Tidigare justitierådet Fredrik Sterzel anlägger vid sidan av det juridiska perspektivet på äganderätten ett rättsekonomiskt, där avtalsfrihet kommer i förgrunden. Även om avtalsfriheten inte har ställning som medborgerlig fri- och rättighet, har den så nära samband med äganderätten att det är svårt att ge rättsinstitutet ett ändamålsenligt omfång utan omfattande avtalsfrihet.

Statsvetaren Nils Karlson använder också en indelning som ligger i linje med Holmströms klassifikation. Karlson utgår också från ett vidare rättsinstitut där de bägge övergripande funktionerna rätt till säkerhet (besittningsskydd) och användarfrihet (förfoganderätt) kompletteras med avtalsfrihet. En annan statsvetare, Jan-Erik Lane, har ett likadant synsätt men använder andra benämningar.

Andra viktiga delfunktioner

Ersättningsrätt anses av rättsvetare vara en naturlig och viktig del av skyddet för äganderätten som ökar den enskildes trygghet. Egendomsskyddet i regeringsformen (RF 2:15) stadgar rätt till ersättning framför allt vid berövande av äganderätt (besittningsskyddet) men också under vissa förutsättningar när det allmänna inskränker den pågående markanvändningen (brukanderätten).

Residualrätt är ägarens rätt att förfoga över det värdeutfall som uppkommer när egendomen används för produktion, hyrs ut eller säljs. Residualrätten brukar därför inlemmas i förfoganderätten och kan regleras med skatter och avgifter.

Bestämmanderätt eller beslutsförhet utgör en generell funktion i förfoganderätten. Ägarens rättighet att bestämma/förvalta är en fundamental funktion, enligt Honoré. Den som äger fast egendom ska självständigt kunna besluta om användningen av egendomen. Ett par exempel från 1970- och 1980-talen visar på vilka sätt markägarnas beslutsförhet kan begränsas indirekt.

Från och med 1970-talet infördes i näringspolitiken flera indirekt styrande regler med sikte på

brukande genom att styra markägarnas beslutsfattande. Det offentliga fick ta del i, alternativt överta, bestämmanderätten med stöd av nya lagkrav om anmälan, samråd eller tillstånd för olika åtgärder. Under senare år har möjliga företagsbeslut i ökad utsträckning dessutom blivit beroende av andra intressenters rätt att överklaga både investeringar och bruksningsåtgärder – talerätten.

Efter en omfattande politisk process antogs under 1980-talet en ny plan- och bygglag med nya planinstrument. Kommunal markanvändningsplanering blev heltäckande genom översiktsplaner och andra planbestämmelser. Senare har även regional landskapsplanering diskuterats. Dessa planer, ofta baserade på myndigheternas egna inventeringar, ska redovisa politikens syn på valet av framtida markanvändning och kan på så sätt bli styrande för de framtida alternativen i näringarna.

Skyldigheter och ansvar

Det är vedertaget att äganderätten har både en rättighetssida och en skyldighetssida. Ägarens skyldigheter och ansvar kan sägas vara ett ofrånkomligt led i motiveringen för den privata äganderätten.

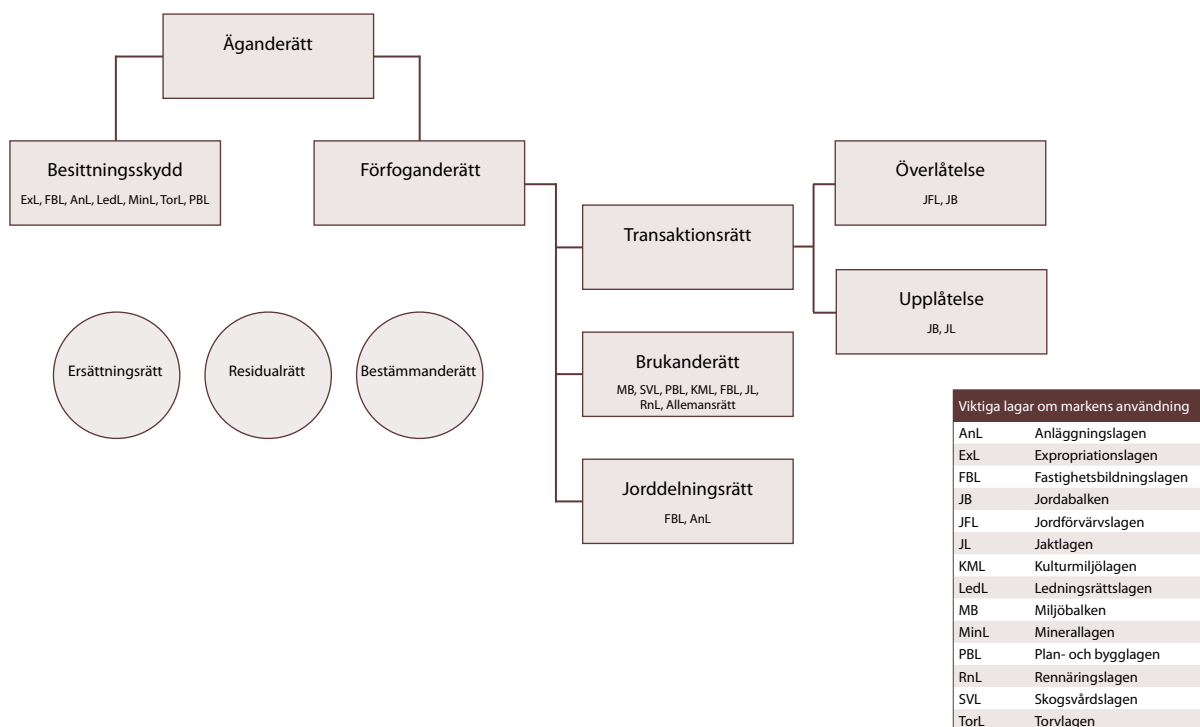
Privaträttsligt finns en skyldighet att inte orsaka skada för annan och att visa respekt för andra rättighetshavares egendom. Denna skyldighet innebär en naturlig begränsning av hur egendomen kan användas, vilket Honoré beskrivit som rättigheternas sociala aspekt. Äganderätten har alltid haft en sådan social aspekt, menar denne. En egendomsinnehavare kan sålunda inte resa anspråk på att få bedriva vilken typ av verksamhet som helst.

Offentligrättsligt är huvudregeln att ägaren har frihet att använda sin fasta egendom och att statens regleringar av äganderätten blir avvikelser från huvudregeln. En skyldighet till måttligt agerande gentemot allmänna intressen vid användning av egendom brukar regleras som en generell hänsyn utan kompensation. Detta har i politiska termer betraktats som jord- och skogsbrukarnas bidrag till övergripande samhällsmål.

Äganderättens dimensioner, en diagramöversikt

Ett boxdiagram, som bygger på Holmströms ”klassifikationsträd”, kan underlätta en diskussion om

ÄGANDERÄTT TILL JORD OCH SKOG



äganderättens legala status. Figuren på föregående sida visar hur äganderätten i jord- och skogsbruket positivt bestäms genom ett antal delrättigheter eller funktioner.

Besittningsskydd och förfoganderätt utgör två övergripande funktioner. Med besittningsskydd avses skyddet för fortsatt ägande, det vill säga det handlar om under vilka förhållanden som ägaren kan frånhändas äganderätten mot sin vilja (berövanden). Förfoganderätten avser rätten att efter eget omdöme handha sin egendom och överlåta den på andra. Den består av funktionerna transaktionsrätt (avtalsfrihet), brukanderätt och jorddelningsrätt.

Exemplen på lagar som gäller för de olika funktionerna är hämtade framför allt från offentlig rätt, exempelvis speciell fastighetsrätt och förvaltningsrätt, men också från civilrätten, till exempel allmän fastighetsrätt. Allemansrätten är också medtagen eftersom den i viss mån begränsar brukanderätten. Till den lagstiftning som gäller äganderättens funktioner hör en allt större uppsättning preciserande föreskrifter som förvaltningsmyndigheterna beslutar om.

Ägarens befogenheter, ”frihetsgraderna”, inom respektive funktion framgår efter det att legala inskränkningar genom lag, förordning och föreskrifter beaktats. Legala inskränkningar gäller direkt mellan ägaren och det offentliga, men även indirekt genom att det offentliga kan stadga om villkor för avtal om särskild rätt, till exempel arrende. Ägaren får göra allt som inte inskränkts bort. Frihetsgraderna blir ett uttryck för äganderättens styrka.

Retrospektiva studier kan tydliggöra hur pass ingripande politiken varit i äganderätten över tid och om den utvecklats i en för besittningsskyddet och förfoganderätten förstärkande eller försvagande riktning. På motsvarande sätt kan nya politiska förslag utvärderas och diskuteras ur ett äganderättsligt perspektiv.

Ersättningsrätten utgör en del av skyddet mot avsiktliga ingrepp från makthavares sida genom att ägaren kompenseras för förlusten av ett ägt objekt eller av rätten att bruka ett objekt. Residualrätten rör ägarens rätt att förfoga över det värdeutfall som uppkommer när egendomen används för produktion, hyrs ut eller säljs. Bestämmanderätten, det vill säga rätten att självständigt kunna besluta om egendomen, är ett fundamentalt inslag i förfoganderätten.

Äganderätten under förändringstryck

Nya intressen har fått ett växande inflytande över markanvändningen under det senaste halvseklens starka urbanisering. Brukningsformerna i jord- och skogsbruket har förändrats liksom synen på miljövärd i samhället. Det har via politiken lett fram till omfattande ny lagstiftning på både besittningsskyddets och förfoganderättens område. Periodvis har ersättningsrätten, bestämmanderätten och residualrätten varit hett debatterade. Huruvida sådana förändringar och förskjutningar i äganderätten är positiva eller negativa blir en fråga om synsätt och ideologi. Mer entydigt kan vara att bedöma om förändringar främjar eller missgynnar jordbruket och/eller skogsbruket.

Fastighetsrätt i omvandling

Juristen och tidigare justitierådet Bertil Bengtsson menar att lagstiftningen på den speciella fastighetsrättens område har varit under ständig förvandling, något som kan försvåra preciseringen av äganderätten. Lagarna om enskildas användning av mark brukar sedan gammalt hänföras till ett särskilt rättsområde, fastighetsrätten. Den allmänna fastighetsrätten handlar om förhållandet mellan enskilda personer, medan den omfattande speciella fastighetsrätten rymmer lagstiftning som rör situationer då offentliga myndigheter ingriper i enskildas skötsel och disposition av sina fastigheter.

En lång rad stridiga intressen på fastighetsrättens område leder enligt Bengtsson till att intresseavvägningar aktualiseras i politik och lagstiftning. Han understryker att miljöretten och miljöbalken numera har en central roll i fastighetsrätten och menar att det får anses naturligt att miljöbalken rymmer målparagrafen om hållbar utveckling i samhället. Vill man tillvarata miljö- och planeringssynpunkter är det nästan oundvikligt att det medför konflikter med den enskilda äganderätten, anser Bengtsson. Fastighetsrättens lagstiftning om utnyttjandet av olika naturresurser bygger på ett samhällsekonomiskt resonemang som lätt kommer i konflikt med miljöintressen. Samtidigt ger lagarna på den speciella fastighetsrättens område myndigheterna ganska stor frihet. Allmänt hållna regler kan därför tyckas riskabla för den enskildes rättssäkerhet, särskilt som de ofta tillämpas av myndigheter, som kan väntas ha mindre känsla för värdet av en klar och konsekvent praxis, menar Bengtsson.

Egendomsskyddet i regeringsformen – äganderätten som en skyddsvärd rättighet i grundlagen

Den förhärskande rättsideologin i Sverige under efterkrigstiden innebar att små som stora förskjutningar i äganderätten till fast egendom kunde grundas på den enkla majoritetens övertag i riksdagen. Jämfört med andra europeiska länder var det svenska grundlagsskyddet för ägande och brukande svagt. Den grundlagsändring som gjordes 1994 tog bland annat sikte på att trygga äganderätten för den enskilde genom att skärpa det konstitutionella skyddet för fast egendom. Egendomsskyddet omformulerades av riksdagen 2009.

När ny lag ska stiftas eller gammal ändras måste lagstiftaren pröva om förslaget är förenligt med grundlagen. Detsamma gäller för förvaltningsmyndigheterna vid deras föreskriftsarbete. Likaså måste domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin rättstillämpning beakta grundlagsskyddet. De utgör därmed den yttersta garanten för att rättsreglerna inte träder grundlagsskyddet förnär.

Som ett första steg gäller att det ska röra sig om ett ”angeläget” allmänt intresse för att markägare ska tvingas avstå sin egendom eller tåla att det allmänna inskränker markanvändningen. Sådan lagstiftning måste dessutom ta hänsyn till proportionalitetsprincipen (se sid 81–82 angående principens innebörd).

Enligt andra stycket ska markägare tillförsäkras ersättning både vid tvångsovertagande från det allmänna sida och när det allmänna inskränker mark-

användningen. Vid expropriation och annat sådant förfogande gäller full ersättning för förlusten. När det allmänna inskränker pågående markanvändning på sådant sätt att den avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten är markägaren tillförsäkrad ersättning enligt grunder som anges i lag.

Grundlagen ger alltså ett förhållandevis starkt skydd för den pågående markanvändningen. Där- emot utgår ingen kompensation då myndigheten motsätter sig ändrad markanvändning, till exempel avslår täktillstånd. Tillståndsplikt i sig utesluter dock inte rätt till ersättning så länge det handlar om pågående markanvändning.

Senaste grundlagsändringen stadgar att egendomsskyddet inte gäller ifall inskränkning i markanvändningen sker av bland annat miljöskyddsskäl. Principiellt utgår heller ingen ersättning om lagstiftaren förbjuder viss bruksåtgärd generellt, till exempel användning av rationella skötselåtgärder i skogsbruket eller vid begränsade aktsamhetsregler i jordbruksdriften. Det rättsliga skyddet för äganderätten vid sådan förbudslagstiftning måste betraktas som svagt. Skyddet för äganderätten blir därför till viss del beroende av hur uppkomna förslag hanteras i den politiska processen och vilken metod för reglering som väljs.

Myndigheternas centrala roller

Man kan emellertid inte stanna vid lagregler om man vill ge en realistisk bild av förändringstrycket

REGERINGSFORMEN 2:15

Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark och byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägena allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. 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 att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

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

och äganderättens ställning, utan måste också beakta myndigheternas föreskrifter. Under senare år har detaljerade lagregler minskat i betydelse och lagstiftningen mer fått karaktär av ramlagar. Den generella bilden är också att mängden föreskrifter från myndigheterna själva har ökat kraftigt, en regel-inflation har satt in.

Myndigheternas roll i det demokratiska systemet är att verkställa politiska beslut, att genomföra politiken. Den svenska förvaltningsmodellen består dels av regeringskansliet, dels av fristående och självständiga förvaltningsmyndigheter. Regeringen styr de senare genom förvaltningspolitiken, ett politikområde som under många år varit föga uppmärksammat. Under de två senaste årtiondena har emellertid förvaltningsfrågorna blivit utredda i omgångar. Generellt sett framkom då att de grundläggande rättsprinciper som kännetecknar en rättssäker och effektiv förvaltning behövde förankras bättre. Dessa utredningar resulterade i en ny förvaltningslag 2018.

Myndigheternas uppdrag går tillbaka på riksdagens lagstiftning och regeringens myndighetsinstruktioner. Dessutom tillkommer styrande föreskrifter från EU. Förvaltningsmyndigheterna har två huvuduppgifter – regelgivare och regeltillämpare – som gör att de får stor inverkan på hur äganderätten till fast egendom utvecklas i realiteten:

- Efter beslut i överordnad lagstiftning blir förvaltningen bemyndigad regelgivare och beslutar om myndighetsföreskrifter. Sådana normbeslut måste utföras inom ramen för politiska intentioner och gällande regler. Uppdraget är att precisera och konkretisera lagstiftningen på området. Rättsreglerna ska vara så klara att den enskilde kan förstå vilka skyldigheter som finns och därmed förutse det offentliga agerande. Hur förvaltningsmyndigheterna tolkar och tillämpar lagstiftning, bemyndiganden och politiska intentioner blir i verkligheten den vardag som enskilda möter och därmed också vad som i praktiken formar äganderätten på fältet.
- En stor del av rättstillämpningen äger rum inom förvaltningsmyndigheterna (statliga, regionala och kommunala myndigheter) som första instans. Förvaltningslagen ger en grundläggande struktur åt relationen mellan myndigheter och enskilda vid ärendehandläggningen. Rättstillämpningen ska först och främst ske rättssäkert och effektivt.

Som grund för en god förvaltning stipulerar den nya förvaltningslagen att myndigheterna i all förvaltningsverksamhet ska iaktta principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Dessa krav är också angivna som principer i regeringsformen.

Äganderätten på fältet

Hur äganderätten upplevs på fältet blir i första hand en funktion av besittningsskyddets styrka och föfoganderättens frihetsgrader. Men verksamheten påverkas också av i vilken utsträckning som jord- och skogsbrukaren äger mark som omfattas av legala inskränkningar, det vill säga berörs av statens och kommunernas markanvändningspolitik, samt av det rådande tillståndet på de egna ägorna. Till detta kommer att upplevelsen av äganderätten i hög grad influeras av hur rättssystemet i realiteten upprätthålls och tillämpas av myndigheter och domstolar. Om regeringens myndighetsstyrning inte är tillräckligt tydlig finns risk för att förvaltningen missbedömer lagstiftning, bemyndiganden och politiska intentioner, varvid äganderätten förändras i praktiken i den ena eller andra riktningen.

Den svenska rättsordningen bygger som sagt på att en stor del av rättstillämpningen äger rum inom förvaltningsmyndigheterna – statliga och kommunala myndigheter – som första instans. Tyngdpunkten behöver därför redan vid förvaltningsmyndigheternas prövning ligga på rättssäkerhet och effektivitet. Den enskildes rättssäkerhet är således central. De viktigaste bestämmelserna, som finns i regeringsformen och erinras om i förvaltningslagen, syftar till att den enskilde ska kunna lita på att rättigheter inte träds förnär och att det offentliga inte agerar oförutsägbart, godtyckligt eller utan lagstöd. Den offentliga förvaltningen måste besitta god förmåga att parallellt med den aktuella speciallagstiftningen tillämpa grundläggande rättsliga principer enligt förvaltningslagen. Eftersom jord- och skogsbruk kännetecknas av ett mycket stort antal beslut om mindre åtgärder i den pågående markanvändningen krävs en rättstillämpning som i vardagen fungerar effektivt. Skulle myndigheterna inte uppnå målen om rättssäkerhet och effektivitet måste det betraktas som en inskränkning av äganderätten.

Proportionalitetsprincipen avser att skydda enskilda intressen och minska risken för en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndig-

heternas agerande. Syftet med en viss åtgärd måste uppfyllas och det får inte finnas mindre ingripande metoder att uppnå detta syfte. Det måste också föreligga en rimlig balans mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av en inskränkning.

Förvaltningsmyndigheter ställer idag i ökande omfattning kvalitativa och kvantitativa villkor för de areella näringarna, som resulterar i politiska avvägningar mellan näringarna och andra intressen på både regional och lokal nivå. Stora areella markavsättningskrav kan drabba vissa trakter och enskilda jord- och skogsbrukare mycket hårt. Innan

sådana avsättningar regleras och kompenseras i enlighet med grundlagens egendomsskydd ska förvaltningslagens mekanism om proportionalitet tillämpas. Om förvaltningsmyndigheterna bortser från detta krav på god förvaltning kan det betraktas som en inskränkning av äganderätten.

Till skydd för den enskilde finns ytterst rätten att få sin sak prövad i domstol. Rättssystemet ska genom domstolarna skydda enskilda mot ingripanden från det offentliga som inte är förenliga med allmänna rättsprinciper och därmed göra det möjligt för enskilda att genomdriva sina rättigheter.

Litteratur i urval

- Bengtsson, Bertil: *Grundlagen och fastighetsrätten*. Stockholm 1996.
- Bengtsson, Bertil: *Speciell Fastighetsrätt. Miljöbalken*. Uppsala 2018.
- Bergström, Svante: "Om begreppet äganderätt i fastighetsrätten", *Svensk Juristtidning*. Stockholm 1956.
- Brännström, Malin: *Skogsbruk och renskötsel på samma mark*. Umeå 2017.
- Carlsson, Bo E.: *Varför privat ägande?* Stockholm 1987.
- Holmström, Barry: *Äganderätt och brukningsansvar*. Uppsala 1983.
- Honoré, Tony: "Ägande", i *Idéer om ägande*. Red. Sven Ove Hansson. Stockholm 1994.
- Lane, J. E. och Skogh, Göran: *Äganderätten i Sverige*. Stockholm 1992.
- Palmstierna, Erik: *Ur äganderättens historia*. Stockholm 1907.
- Undén, Östen: *Svensk sakrätt II:1. Fast egendom*. Lund 1960.
- Vem skall bestämma över skog och mark?* Red. Göran Skogh. Lund 1984.
- Wiktorsson, Gunnar: *Den grundlagsskyddade myten. Om allemansrätten*. Stockholm 1996.
- Äganderätten – dess omfattning och begränsningar*. Red. Karin Åhman. Uppsala 2009.
- Äganderätten i lantbrukets historia*. Red. Mats Widgren. Stockholm 1995.
- Äganderätten, Ansvar, Skydd*. Red. Fredrik Sterzel, Karin Åhman och Ulf Lönnberg. Stockholm 2004.
- Äganderättens dilemma*. Red. Göran Skogh. Stockholm 1987.
- Äganderättens konsekvenser och grunder*. Red. Niclas Berggren och Nils Karlson. Stockholm 2005.

2. Lagstiftningsprocessen

Detta kapitel redogör översiktligt för de olika former av lagstiftning som är aktuella inom området. Syftet är alltså inte att redovisa innehållet i lagstiftningen eller ändamålsenligheten i de beslut som myndigheter och domstolar kommer fram till.

Hierarkin i lagstiftningen

Den lagstiftning som berör de frågeställningar som tas upp i denna skrift kan delas in i två kategorier, civilrättslig och offentligrättslig. Civilrätten handlar om förhållandet direkt mellan enskilda personer (inklusive juridiska personer), medan den offentliga rätten handlar om förhållandet mellan enskilda personer (inklusive juridiska personer) och det allmänna, i form av stat, kommun eller region. Den offentliga rätten omfattar många rättsområden som till exempel straff- och processrätt samt skatterätt. I detta avsnitt behandlas dock främst förvaltningsrätten, till vilken exempelvis miljörätten hör.

De lagar och förordningar som här ges som exempel handlar om en markägares möjligheter att förfoga över sin mark. Lagstiftningen är omfattande och den medger å ena sidan rättigheter för

markägaren och ålägger å andra sidan markägaren skyldigheter. Den är utformad som en hierarki av olika slag av författningar.

Regeringsformen och äganderätten som en skyddsvärd grundläggande rättighet

I regeringsformens första kapitel finns en formulering som ger uttryck för det allmännas förpliktelse att tillvarata vissa mål i sin verksamhet. Där anges att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara mål för den offentliga verksamheten samt att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Formuleringen används emellanåt som tolkningsunderlag i rättstillämpningen, men den anses inte ge uttryck för några rättigheter för enskilda eller juridiska personer.

I regeringsformen 2:15 skyddas däremot äganderätten till bland annat fast egendom som en grundläggande rättighet för enskilda och juridiska personer (se kapitlet *Introduktion till äganderätten* där paragrafen återges på sidan 14). Bestämmelsen utgör en konstitutionell skyddsregel för en markägare och innebär att lagstiftaren liksom rättstillämparen

DEN HIERARKI SOM FINNS MELLAN OLIKA SLAG AV FÖRFATTNINGAR

Grundlag beslutade av två riksdagar med mellanliggande val, till exempel Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Lagar beslutade av riksdagen, till exempel Miljöbalk (SFS 1998:808).

Förordningar beslutade av regeringen, till exempel Förordning (SFS 1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket.

Föreskrifter beslutade av myndigheter, till exempel Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2020:2) om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket.

Allmänna råd: Generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som inte är bindande för vare sig myndigheter eller enskilda.

måste beakta den i frågor som rör förfogandet över fast egendom. I bestämmelsen anges att ingen ska tvingas avstå sin egendom utom när angelägna allmänna intressen ska tillgodoses (se vidare kapitlet *Myndigheternas roll*, där proportionalitetsprincipen utvecklas närmare på sidorna 81–82). Vid expropriation eller motsvarande åtgärder ska full ersättning utgå. I bestämmelsen anges också att ersättning ska betalas ut om det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad så att pågående markanvändning avsevärt försvåras. En betydelsefull fråga här är vad som ska avses med ”pågående markanvändning”.

Lag beslutad av riksdagen

Ett exempel är miljöbalken. Enligt miljöbalken 1:1 ska den bland annat tillämpas så att värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas, samt den biologiska mångfalden bevaras. I miljöbalken 3:4 framgår vidare att jord- och skogsbruk är av nationell betydelse. Här finns alltså också en antydning om den avvägning mellan olika intressen som ska göras.

Förordning beslutad av regeringen

Ett exempel är förordningen om miljöhänsyn i jordbruket (SFS 1998:915) som bland annat anger att Jordbruksverket, efter samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet, ska meddela föreskrif-

ter om vilka hänsyn till natur- och kulturvärden som ska tas vid skötsel av jordbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket. Här läggs alltså inget till i sak utan regeringen uppdrar åt Jordbruksverket att utforma närmare bestämmelser.

Föreskrifter beslutade av myndighet

Som exempel kan nämnas Statens jordbruksverks föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket (SJVFS 2020:2) som bland annat fastslår:

- Brukningsvägar, åkerrennar och hägnadsrester får inte skadas, ändras eller tas bort om natur- eller kulturvärden kan skadas av åtgärden (6 §).
- Träd och buskar får inte skadas, ändras eller tas bort om natur- eller kulturvärden kan skadas av åtgärden. De träd och buskar som avses är sådana som bland annat är viktiga för den biologiska mångfalden eller för det kulturhistoriska värdet (7 §).
- Nyodling eller kultivering i betesmark får inte ske om natur- eller kulturvärden kan skadas av åtgärden (9 §).
- Material från jordbruksproduktion i form av röjningssten, sprängsten, massor från dikesrensning, överskott av schaktmassor och avfall får inte placeras på betesmark (10 §).

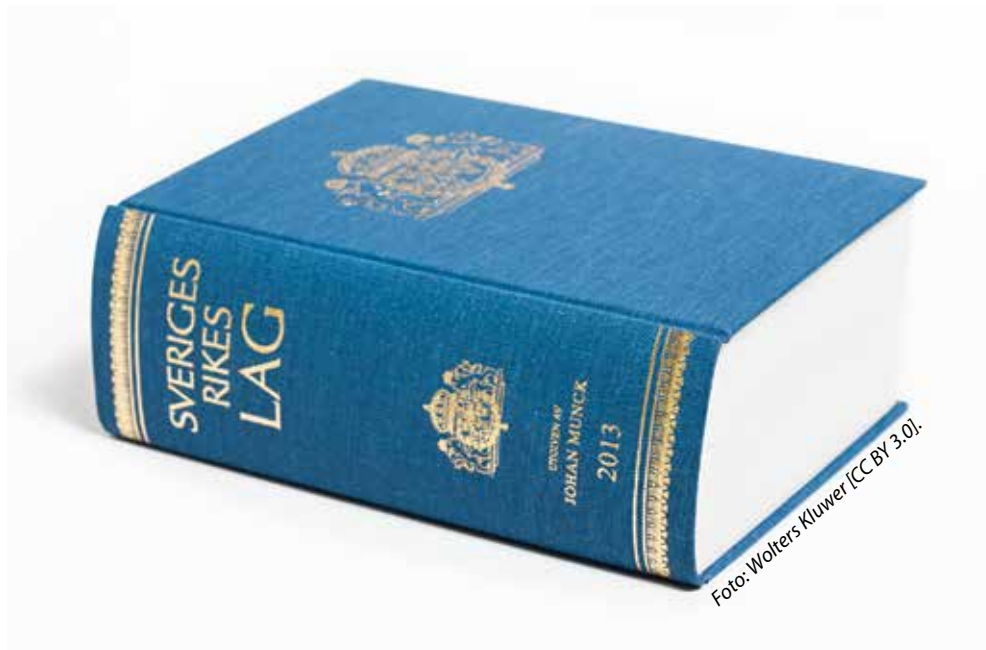


Foto: Wolters Kluwer (CCBY 3.0).

Vilka beslutar om regler?

I 8 kap. regeringsformen finns de grundläggande bestämmelserna om normgivningsmakten, det vill säga rätten att besluta om författningar.

Enligt dessa bestämmelser är behörigheten fördelad mellan riksdagen och regeringen. Fördelningen bygger på principen att de centrala delarna av normgivningen ska ligga hos riksdagen. En myndighet har inte någon direkt på regeringsformen grundad rätt att meddela föreskrifter och får inte enbart i sin egenskap av myndighet besluta om några föreskrifter. Regeringsformen medger dock att riksdagen och regeringen i viss utsträckning kan delegera normgivningskompetens till en myndighet. Riksdagen kan också överlåta normgivningsmakt till Europeiska unionen (EU), som en följd av att Sverige gick med i EU 1995.

Lag

Riksdagen beslutar om lagar. Beredningen inför ett beslut om en lag går oftast till så att en statlig utredning tillsätts för att utreda frågan. Arbetet leder fram till ett betänkande med ett förslag till lagstiftning. Betänkandet lämnas till regeringen som skickar det på remiss till berörda myndigheter, organisationer, kommuner och andra intressenter som får lämna synpunkter. Detta framgår av regeringsformen 7:2. Alla kan lämna synpunkter, även de som inte blivit uppmanade att göra detta. Remissförfarandet har stor betydelse för lagstiftningens kvalitet och ska garantera att alla frågor av vikt kommer upp på bordet innan lagförslag läggs. Om utfallet blir övervägande negativt kan beslutet bli att inte gå vidare med frågan eller att hitta andra lösningar.

Vid tillräckligt positivt utfall i remisshanteringen bearbetar regeringen därefter förslaget i betänkandet och skriver ett förslag till lag. I många fall lämnas förslaget sedan, genom en så kallad lagrådsremiss, till Lagrådet som granskar regeringens förslag. Även Lagrådets synpunkter är förstas betydelsefulla och de kan medföra att regeringen måste revidera sitt förslag eller tänka om i någon fråga.

Därefter sker ytterligare bearbetning och regeringen lämnar sedan förslaget som en proposition till riksdagen. I riksdagen lämnar ett eller flera av riksdagens utskott synpunkter på förslaget, ett så kallat utskottsbetänkande. Därefter röstar riksdagen om förslaget. Om en majoritet i riksdagen röstar för förslaget utfärdas den nya lagstiftningen i Svensk författningssamling (SFS).

Enligt regeringsformen 10:6 kan riksdagen inom ramen för samarbetet i EU överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Den lagstiftningsprocessen ser annorlunda ut. Den börjar med att EU-kommissionen lämnar förslag till EU:s medlemsstater för att behandlas och beslutas i ministerrådet. I många fall ska även Europaparlamentet besluta i frågan.

I Sverige lämnas förslaget till regeringen. Det ansvariga departementet utarbetar sedan tillsammans med andra berörda departement en svensk ståndpunkt. Den svenska ståndpunkten framförs därefter vid förhandlingar på olika nivåer i ministerrådet. Innan regeringen kan presentera den svenska ståndpunkten i EU:s ministerråd måste regeringen samråda med riksdagen. Det sker i EU-nämnden, som är riksdagens organ för samråd med regeringen i EU-frågor. Diskussionerna mellan riksdagen och regeringen kan ibland leda till att den ståndpunkt som regeringen ursprungligen tänkt sig ändras. Eftersom det inte är ovanligt att det sker ändringar eller tillägg när Europaparlamentet och ministerrådet behandlar förslaget kan det bli ett omtag på den nationella nivån.

Om det slutliga beslutet är ett EU-direktiv måste regeringen genomföra direktivet i svensk lagstiftning. En EU-förordning blir däremot direkt gällande i alla EU:s medlemsstater, men anpassningar av befintlig svensk lagstiftning kan behövas. Den nationella följdlagstiftning som kan bli följden av beslut inom EU kommer sedan att följa samma gång som när det gäller annan nationell lagstiftning.

Förordning

Regeringen beslutar om förordningar. Detta kan ske genom att riksdagen till regeringen har delegerat denna rätt genom ett så kallat bemyndigande. Ett sådant bemyndigande kan också innehålla en rätt för regeringen att i sin tur medge en myndighet att meddela ytterligare föreskrifter. Regeringen har också en egen förordningsmakt som ger den rätt att fatta beslut om förordningar utan riksdagens medgivande. Detta gäller bestämmelser som rör till exempel bidrag till olika organisationer, organisationen av myndigheter eller verkställighet av lag. I en sådan förordning kan också regeringen delegera till en myndighet att fatta beslut om ytterligare föreskrifter. Beredningen inför beslut om en förordning föregås av en omfattande intern samrådsprocess inom regeringskansliet.

Föreskrifter

Myndigheter under regeringen och kommuner kan under vissa förutsättningar besluta om föreskrifter. Om regeringen fått möjligheter att besluta om förordningar, kan riksdagen också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet.

Regeringen har gett ut en vägledning om hur föreskriftsutveckling bör ske. Utgångspunkter för myndigheternas regelarbete ska vara:

- Behovet av regler ska vara uppenbart. Regler ska vara enkla, lätta att överblicka och sådana att de leder till det eftersträvade resultatet.
- De kostnader för olika aktörer i samhället som följer med regelgivningen ska hållas nere så långt det går.
- Inga föreskrifter får beslutas utan att myndigheten har ett bemyndigande.

Myndigheterna kan själva precisera hur processen bör gå till vid utveckling av föreskrifter (ändringar eller nya). Ett exempel är Jordbruksverkets föreskriftsprocess som innehåller ett antal steg för att säkra kvaliteten i beslut om föreskrifter. I mycket förenklad form ser denna process ut som följer:

1. Inledande arbete och juridisk kvalitetskontroll.

2. Föreskriftsförslag och konsekvensutredning arbetas fram; internt samråd; eventuella kontakter med samrådsorgan och remissinstanser.
3. Intern delning och juridisk kvalitetskontroll.
4. En intern granskningsgrupp bedömer den administrativa bördan för företaget.
5. Obligatoriska samråd i de fall samråd regleras i författning.
6. Sammanställning av synpunkter från samrådsorgan.
7. Remiss och sammanställning av remissvar.
8. Generaldirektören, alternativt styrelsen, beslutar om föreskrifterna.
9. Beslut om senare uppföljning.

Allmänna råd

Allmänna råd är regler som skiljer sig från föreskrifter genom att de inte är bindande för vare sig myndigheter eller enskilda. Genom allmänna råd kan generella rekommendationer ges om tillämpningen av en författning om hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Det behövs inget särskilt bemyndigande för att en myndighet ska få besluta om allmänna råd på sitt område. Om det finns en konflikt i innehållet mellan ett allmänt råd och bindande föreskrifter gäller inte råden utan föreskrifterna.

Litteratur

DS 1998:43, *Myndigheternas föreskrifter. Handbok i författningsskrivning*.

Jordbruksverket 2019, PM *Hjälpreda – föreskriftsprocessen*.

Proposition 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning - ny förvaltningslag*.

Regeringskansliet 2015, *Om lagstiftningsprocessen*.

<https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/lagstiftningsprocessen/> (avläst den 7 september 2020).

SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*.

3. Äganderättens historiska utveckling

Detta kapitel skildrar förändringar i markägarnas befogenheter under bortåt trehundra år. Tonvikten ligger på förändringar i äganderättens konkreta innebörd, hur brukningsfriheten, transaktionsfriheten och jorddelningsfriheten förändrats och hur besittningsskyddets styrka varierat över tid. Också orsakerna till dessa förändringar och deras konsekvenser för ekonomin och samhället i stort kommer att i någon mån tas upp.

Skildringen tar sin början i ett samhälle där det mesta i samhällslivet och ekonomin snurrade runt jorden som produktionsfaktor och slutar i en kris för ett samhälle som kunnat avlägsna sig mycket långt från ett direkt jordberoende tack vare riklig tillgång på fossila bränslen. Den inleds med ett 1700-tal som sträcker sig från den första möjligheten för kronans bönder att friköpa sina gårdar och slutar med att de sista resterna av adelns privilegierade jordägande avskaffas 1810. Skildringen av 1800-talet tar sin början med den radikala skiftesreformen enskifte i Skåne och avslutas med förbudet för bolag att förvärva bondejord i Norrland. Därefter tar skildringen av 1900-talets äganderättsliga förändringar vid, med tonvikt på efterkrigstidens växande inskränkningar av markägarnas befogenheter, först för att främja produktions- och inkomstmål och senare naturskydds- och miljömål.

Äganderätt till jord och skog under 1700-talet

Sverige var under 1700-talet ett samhälle mycket starkt präglad av beroendet av jorden som produktionsfaktor. Minst 80 procent av befolkningen försörjdes av lantbruket, större delen av skatterna togs ur det. En betydande del av de statliga ämbetsmännen fick delar av sin avlöning i form av gårdar: boställen för militära och civila ämbetsmän samt torp för soldaterna. Städerna hade en mindre framträdande roll ekonomiskt och där bodde enbart cirka 10 procent av befolkningen. Också den viktigaste exportnäringen, den träkolsbaserade järnhanteringen, var jordberoende. Hela samhällets starka jordbe-

roende gjorde att jordäganderätten var ett av tidens stora politiska stridsämnen.

Enligt den tidens skatterättsliga ideologi var jorden indelad i olika jordnaturer som konstituerade olika slag av jordägande: kronojord, frälsejord och skattejord. Vid ena polen fanns det ägande som ansågs ge rätt att uppbära ränta, att förfoga över produktionsens överskott. Röntan ägdes av kronan eller adeln, som var de enda jordägarna i egentlig mening. Kronan ägde röntan av skatte- och kronojord, adeln röntan av frälsejord. Omkring 85 procent av jorden brukades av bönder, det vill säga av personer som förfogade över en gård som bas för sina familjers försörjning. De fick bruka jorden under förutsättning att de betalade röntan.

Skattejorden brukades till största delen av bönder som betalade skatt till kronan för sina gårdar och kronojorden av kronobönder, som betalade en avgift till kronan. Delar av kronojorden var upplåten som boställen till präster, officerare och civila ämbetsmän. Frälsejorden var helt eller delvis befriad från skatt till kronan och adeln hade i början av 1700-talet ensamrätt till den jorden. Större delen av den brukades av frälsebönder, som betalade en



En skogsbaserad verksamhet – Hofors järnbruk. Oljemålning av Albert Blombergsson (1810–1875). Läns museet Gävleborg [CC BY-SA 4.0].



Adolf Fredrik (1710–1771, kung från 1751). Målning av Gustaf Lundberg och Jakob Björck [Public domain].

avgift till adelsman-
nen. Skillnaden mellan
skattebönder och frälse-
bönder låg i att de förra
hade en ärftlig och sälj-
bar rätt till jord samt att
de inte kunde avhysas
av ränteägaren så länge
de betalade skatt.

Jordnaturerna om-
fattade i början av 1700-
talet vardera ungefär en
tredjedel av jorden, men
med stora regionala
skillnader. Under 1700-
talet omvandlades stör-
re delen av kronojorden genom skatteköp till skatte-
jord. Skattejordens andel hade vid frihetstidens slut
1772 stigit till 47 procent.

De mest intensiva striderna om äganderätten
gällde skattebondens äganderätt. Rätten till hem-
manen var länge underkastad en lång rad begräns-
ningar och vissa rättshistoriker har menat att man
knappast kan tala om äganderätt utan snarare om
en begränsad nyttjanderätt. Under andra hälften
av 1700-talet kom begränsningarna att stegvis av-
skaffas. Genom förenings- och säkerhetsakten 1789
stärktes skattebondens äganderätt kraftigt.

Skatteböndernas handlingsbefogenheter inte
bara utvidgades, deras andel av det totala mantalet
ökade också genom att kronobönder friköpte sina
hemman och dessa omvandlades till skattejord.

Striden om skatteköpen, som överlåtelseerna kalla-
des, handlade bland annat om överlåtelse-
rätten skulle vara fri och försäljning ske genom ett auktionsför-
farande eller om brukaren skulle ha förköpsrätt till
ett fastställt pris. Kronans ställning som jordägare
påverkades också i norra Sverige genom att grän-
sarna fastlades mellan kronans mark och de direkta
brukarnas mark inom byar, socknar eller härader.
Ägarna av frälsejord hade de starkaste befogenheter-
na över jord under hela århundradet. Frälseägarnas
dispositionsrätt över sina bönders jord förblev oin-
skränkt under 1700-talet. En jordreform stod inte
på bondeståndets politiska program. Den mest om-
stridda frågan handlade om adelns monopol på fräl-
sejord som kom att luckras upp under 1700-talets
lopp och helt avskaffas i början av 1800-talet.

Skatteböndernas kamp för en starkare rättslig ställning

Under en stor del av 1700-talet var skatteböndernas
förfoganderätt till jorden underkastad omfattande
begränsningar och de flesta av dem återfanns i 1734
års lag. Skattebonden var skyldig att underhålla
hemmanet väl genom att bygga, dika och plantera.
Han fick inte utan myndighets tillstånd minska
jordarealen genom att dela gården i två eller flera
mindre brukningsenheter eller genom att avskilja en
mindre del av fastigheten som en separat lägenhet.
Inte heller fick skattebonden överlåta nyttjanderät-
ten till någon annan eller hugga bärande träd så-
som ek, bok och apel eller masteträd på hemmanet.

SKATTETAL OCH JORDELNINGSFORMER

Mantal var ett mått på en gårds skattekraft och var synonymt med hemman. En gård på ett mantal förmådde ursprungligen försörja en familj med tjänstefolk och ge möjlighet att betala skatt och andra avgifter. Mantalet mätte inte den jordareal som brukades eller värdet av den jorden. Med tiden kom många gårdar att delas i mindre enheter genom hemmansklyvning och hemman med lägre mantal blev vanligare.

Hemmansklyvning innebar indelning av hemman i två eller flera delar genom arvskifte, försäljning eller donation. Klyvningen innebar att också mantalet delades upp.

Jordavsöndring var en form av jorddelning som innebar att en mindre del av ett hemmans jord avskildes utan att man samtidigt delade upp mantalet. Eftersom jordavsöndring minskade ett hemmans skatteförmåga, rådde länge förbud mot avsöndring.

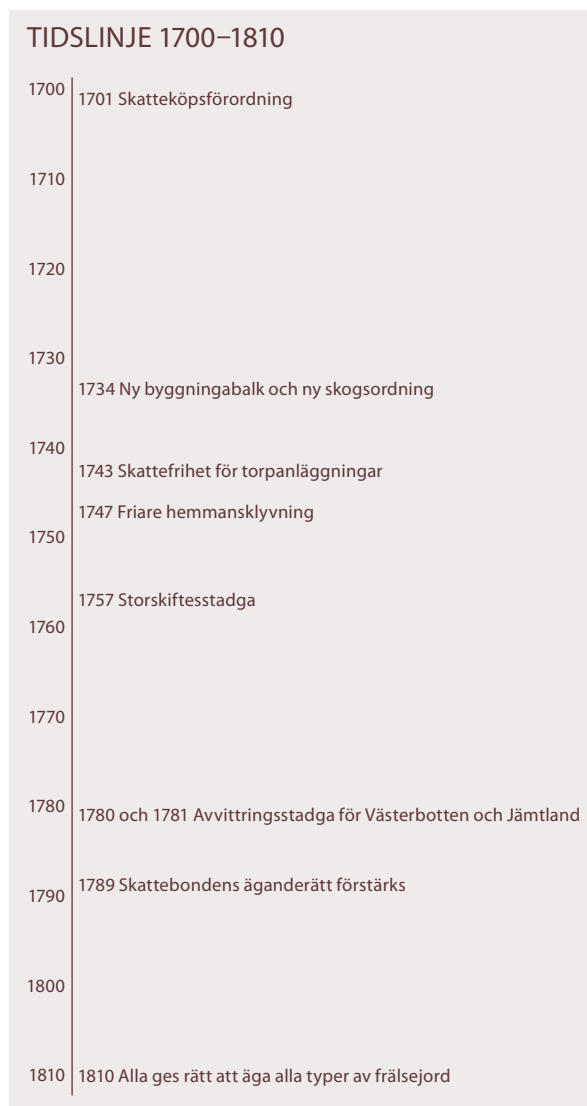
Om hemmanet såldes utanför släkten måste jorden först hembjudas åt kronan. Underlät skattebonden att betala sin skatt under tre år i rad kunde hemmanet utan värdering dras in under kronan som skattevrak. Kronan ansågs till och med ha rätt att disponera över de ouppodlade delarna av skattehemmanet. Skattebonden hade inte heller jakträtt, utom i Norrland.

Skattebönderna förde en kamp i riksdagen för att stärka sin rättsliga ställning och nådde avsevärda resultat från och med 1740-talet. Bondeståndet drev krav på utvidgad rätt att klyva sina hemman. En

väsentlig inskränkning av skatteböndernas förfoganderätt var att gårdsbruk som omfattade mindre än en fjärdedels mantal inte gavs besittningsskydd utan var underkastade lösningrätt till förmån för större delägare. Bakom detta låg statens oro för att gårdarnas skattebetalningsförmåga skulle försvagas. När en stark folkökning hade blivit ett centralt mål för den ekonomiska politiken på 1740-talet avskaffades besuttenhetsgränsen. Ett hemman skulle från och med 1747 få klyvas i så många delar som var lämpligt med hänsyn till ortens beskaffenhet och markens fruktbarhet. För att stimulera nyodling försäkrades också att ett skattehemman, som genom klyvning och fler brukningsgårdar utvidgades till åker och äng, inte skulle drabbas av någon ny skattläggning eller förhöjning av räntan.

De starka restriktionerna mot att anlägga nya torp på skatte- och kronojord var en annan stridsfråga. En strikt tillämpning av bestämmelserna innebar att om en bonde anlagt ett torp för en son eller måg, så kunde kronan ta ifrån honom besittningsrätten till nybygget och avsöndra det från stamhemmanet. De restriktiva bestämmelserna kringgicks dock ofta i praktiken och böndernas krav på större förfogandefrihet vann ökat gehör i en tid när statsmakternas intresse för landets uppodling hade växt. Skulle man uppmuntra bondens odlingslust, dög det inte att ta ifrån honom lönen för hans arbete. Under 1730-talet hade mossodlingar och torp på tidigare improduktiv mark befriats från skattläggning i syfte att stimulera nyodling och öka produktionen. Uppodlingar av kärr, mossar och annan oländig mark fick senare frihet från skattläggning för all framtid. I början av 1740-talet garanterades sedan skattefrihet för alla torpanläggningar och det fastslogs att torp skulle bli kvar under modergården. Genom att garantera tryggheten i besittningen hoppades riksdagen att odlingen skulle främjas.

Från mitten av 1600-talet hade mycket stränga begränsningar lagts på det agrara skogsutnyttjandet för livsmedelsproduktion genom nyodling, svedjande och bete. Syftet var att främja produktionen av träkol och ved till bergsbruket, som var landets viktigaste exportnäring och en betydande källa till skatteinkomster. Den restriktiva skogspolitiken kulminerade med 1734 års skogsordning, som i princip förbjöd nyodling på allmänningar och tillät svedjande först efter tillstånd från landshövding. Samfällad skogsmark och allmänningar skulle i första hand nyttjas till husbehov. Skydd av bärande träd och



den större barrskogen var ett centralt inslag i den restriktiva politiken. I det fallet var flottans behov av skeppsbyggnadsvirke och storväxta barrträd som råmaterial till fartygsmaster avgörande.

Under frihetstiden (1718–1772) blev skogsfrågorna centrala i bondeståndets kamp för sina intressen: svedjandet, rätten till avsalusåtgärd, kolningen för bruken, allmänningens delning och rätten till bärande träd. Redan 1738 kunde viktiga förändringar drivas igenom med stöd av borgarståndet. Ett tidigare förbud mot att fälla björk vid lövtäkt upphävdes och det blev fullt tillåtet att fälla och topphugga björk på både inägor och utmarker. Handeln med skogsprodukter underlättades och det blev lättare att starta sågar. Bönder som hade vattenkraft för sågverksdrift men ingen skog fick rätt att köpa in skog från skogrika hemman. Förbudet mot försäljning av skogsprodukter från allmänningarna undanröjdes. Sockenallmänningar, det vill säga odelade jordområden som ägdes gemensamt av socknens jordägare, fick delas i hela landet, efter initiativ från någon delägare. Regleringen av bärande träd förändrades dock enbart stegvis.

Den enskilde bondens handlingsfrihet inskränktes också av grannskapsförhållandena i byarna. Bönderna i byar med tegskiftad åker och äng, det vill säga där den enskilda gårdens innehav var uppdelat i många och kringspredda mindre markområden, var nära beroende av varandra och måste samordna driften, även om arbetet organiserades av varje gård för

sig. Kreaturens betesgång bedrevs till allra största delen kollektivt av byns medlemmar, på inägorna efter skörden och på den samfälliga utmarken.

Varje delägare i byn hade rätt att utnyttja den samfälliga marken för eget behov, men förfogade inte över något bestämt markområde som han kunde kalla sitt. I skogen fick varje byman ta vad han behövde till husbehov men fick inte sälja skogsprodukter utan övriga delägares samtycke eller upplåta skogsmark till andra. Andelen i samfälligheten kunde inte säljas för sig och inte heller utarrenderas eller pantsättas.

Under åren 1749–1783 gjordes en rad försök att minska det ömsesidiga beroendet och behovet av samordning genom reformer som skulle samla de enskilda delägarnas mark i ett fåtal ägodelter (storskifte) och dela byarnas samägda utmarker. Skiftesförfarandet kunde inledas för en hel by på begäran av en enda delägare. Alla bygrannar måste delta i skiftet och stå för sin andel av kostnaderna. Detta tvångsinslag mötte till en början kritik i riksdagen och delar av centralförvaltningen. Det ovillkorliga skiftesvitsordet ansågs hota den äganderätt som var fastslagen i både äldre och nyare lag. I 1734 års lag stadgades att ett tegskifte inte fick brytas utan att alla jordägare var överens därom. En av de stora stötestenarna för att få storskiftet accepterat var rädslan att förlora på jordbytena. Med tiden kom regelverket för reformerna att innehålla fler och fler inslag som avsåg att stilla den oron.



Böndernas rättigheter utökades. De som hade vattenkraft för sågverksdrift fick rätt att köpa in skog. Foto: Ylva Nordin.

Den förstärkning av skattebondens äganderätt som hade skett från och med 1740-talet bekräftades politiskt och utvidgades genom reformer som genomfördes 1789–1810. Den mest omfattande förändringen skedde 1789, då flera krav som länge stått på bondeståndets dagordning tillgodosågs. Bakom reformviljan låg att kungen behövde böndernas stöd i ett känsligt politiskt läge. Reformerna gav innehavare av skattehemman ”över skattehemmanet /.../ samt skog och mark, fiske, jakt och djurfångst uti allt lika orubblig äganderätt och lika fri dispositionsrätt som frälseman över frälsehemman”. Enda undantagen var ek-, bok- och masteträd, som kunde vara tjänliga för kronans behov. Skattebönderna befriades helt från de tidigare gällande bestämmelserna om hävd, byggnadsskyldighet och kontroll av skötseln. Kronans förköpsrätt till skattehemman som såldes utanför släkten togs bort. Bönderna hade länge protesterat mot kronans lösningsrätt, som de såg som ett sätt att hävda att den verkliga jordägaren var rättagaren. Även ett annat hot mot skattebondens äganderätt togs bort, skattevraksbestämmelserna. Vidare fick ägare av skattejord rätt till jakt på egen mark. Det tidigare förbudet mot avsöndringar från skattejord, som förhindrat anläggandet av torp och andra lägenheter, hävdades i samband med tillkomsten av enskiftesförordningarna 1803–1807.



*Ek-, bok- och masteträd var undantagna från böndernas utvidgade dispositionsrätt över skogsmark. Ekodling på Visingsö.
Foto: Ylva Nordin.*

Kampen om kronans jord

Parallellt med att skattebondens äganderätt till jorden stärktes övergick allt fler kronobönder till att bli självägande genom att skatteköpa den jord de brukade. Mellan 1701 och 1815 skatteköptes nästan 14 000 mantal, vilket var bortåt 20 procent av det totala mantalet. Processen inleddes 1701 och bakom försäljningen låg dels statsfinansiella skäl, dels förväntningar om förbättrat jordbruk under enskilt ägande och därmed säkerställda skatteintäkter. Eftersom ett auktionsförfarande användes under de första årtionena kom då närmare två tredjedelar av skatteköpen att gå till ståndspersoner, personer med hög social status. Bönderna kom att dominera skatteköpen sedan villkoren ändrats genom att försäljning efter värdering av häradsrätterna införts. Kritik mot underpriser ledde till att köpen tidvis förbjöds, men 1789 tilläts de på nytt. Då erhöll kronobönderna också ärftlig besittningsrätt till sina hemman och fick därmed mer eller mindre ensamrätt till skatteköp. Några år senare bestämdes priset till tio års

räntor och 1808 erhöll kronobönderna överlåtelse- rätt. Sett över hela århundradet gick ungefär tre fjärdedelar av det skatteköpta mantalet till bönder.

Kronoböndernas benägenhet att lösa till sig skatterätten påverkades av att skatteböndernas handlingsbefogenheter vidgades från 1730-talet. Tilltagande nyodling och andra investeringar gjorde att det blev viktigare att äga jorden, så att man kunde erhålla avkastningen på förbättringar. Jordägandet innebar också att man kunde ta lån med jorden som säkerhet, och detta fick senare växande betydelse när jordbruket blev mer kapitalintensivt. Som skatterättsägare kunde bonden också ge jorden i arv så att alla arvingar fick del i den fasta egendomen.

Skatteköpen innebar att statens ställning som jordägare försvagades. I andra avseenden sökte staten stärka sina äganderättsanspråk på jord. I Norrland bedrevs under 1700-talet ett arbete som skulle klarlägga gränserna mellan de marker som kronan kunde göra anspråk på och byskogarna. Genom

denna avvittring skulle staten kunna upplåta mark i kustområdena till bruk mot en avgift eller upplåta mark till nybyggare för uppodling och skattläggning. Dessa mål kolliderade emellertid med böndernas strävanden att behålla så mycket som möjligt av stora arealer som de under lång tid utnyttjat extensivt och avvittringsarbetet gick därför långsamt.

Kampen om adelsmonopolet

Ensamtillräkten till den skattebefriade frälsejorden var adelns förnämsta jordprivilegium. Frälsefriheten svarade mot en viss ståndstillhörighet; frälsejorden kunde inte ägas av vem som helst. Under 1700-talet kom emellertid adelns företrädesställning att raseras. Redan i början av 1720-talet togs ett första försiktigt steg, då ofrälse ståndspersoner samt präster och borgare fick rätt att äga det som kallades allmän frälsejord och var befriad enbart från vissa skatter. Särskilt förtjänta ofrälse ståndspersoner kunde även ges rätt att förvärva säterier, som hörde till det ypperliga frälset och var så gott som helt befriade från skatt.

Rätten att besitta allmän frälsejord utsträcktes 1789 även till bönder. Bönder hade redan dessförinnan förvärvat frälsejord genom maskerade köp. Deras andel av frälsejorden ökade mellan 1772 och 1809 från 1 till 11 procent. Det slutliga steget togs 1810 då adeln avstod från sin ensamrätt till den så gott som helt skattebefriade jorden. Därmed likställdes alla medborgare i fråga om rätten att äga frälsejord.

Bakom utvidgningen av rätten att äga frälsejord låg inte i första hand krav från de ofrälse grupperna utan en växande motvilja inom adelsståndet mot att skaran av tänkbara köpare inskränktes och priserna hölls tillbaka genom begränsningar av överlåtelse-rätten. De kollektiva privilegierna var en ekonomisk nackdel för den enskilde adlige jordägare som ville sälja jord. Därtill kom att de övriga stånden mot slutet av seklet alltmer ifrågasatte frälsejordens skattefrihet. Genom att ge alla möjlighet att äga frälsejord tänkte sig en del adelsföreträdare att frälsejordens särställning säkrare skulle kunna skyddas.

Brukarna av frälsejorden, frälsebönderna, blev i stort sett lottlösa vid reformerna 1789–1810. De adelsprivilegier som antogs 1723 begränsade inte jordägarens rätt att disponera sina frälsebönders gårdar och mark, förutom av de villkor som jordägaren kunde ha angett i ett eventuellt skriftligt kontrakt. Brukarens enda lagliga skydd var bestämmelsen om

laga fardag, som angav att han hade rätt att sitta kvar på gården till den 14 mars året efter ett uppsägningsbesked.

Innebörden och betydelsen av kampen om äganderätten under 1700-talet

I början av 1800-talet var nyttjanderätten för det stora flertalet bönder inte längre inskränkt i en rad avseenden av statliga föreskrifter. Deras överlåtanderätt hade också befriats från kronans förköpsrätt och deras jorddelningsmöjligheter vidgats. Jordäganderätten hade också blivit enhetlig i den meningen att det inte längre fanns några begränsningar när det gällde vem som kunde äga visst slags jord. Genom skiftena hade den enskildes bestämmanderätt över användningen av sin mark ökat. Där byarna inte genomgått mer långtgående skiftesreformer och där samfällda utmarker ännu inte delats upp fanns dock fortfarande rätt betydande begränsningar av den enskilde jordägarens handlingsmöjligheter.

Böndernas stärkta förfoganderätt över jorden gick hand i hand med en ekonomisk frammarsch och ett växande politiskt inflytande. På den nationella politiska nivån växte böndernas politiska betydelse och på lokalplanet ökade deras aktiviteter. Det växande politiska inflytandet kunde växlas in i reformer som stegvis utvidgade deras förfogandefrihet över jorden. Adelns främsta styrka, dess politiska inflytande, försvagades däremot. Böndernas stärkta ställning hade också en ekonomisk grund. I 1700-talets jordbruk fanns sällan stordriftsfördelar utan de medelstora familjejordbruken visade sig framgångsrika och kunde hålla jämna steg med adelsmän och ståndspersoner i fråga om förbättringar av jordbruket.

Under 1700-talet kom bönderna att förvärva äganderätten till en växande del av jorden och de fick behålla mer av vad de själva producerade. Skattetrycket stagnerade och när bönderna ökade sin produktion minskade i praktiken beskattningen per producerad enhet. I stagnationen låg en viktig drivfjäder till nyodling. Skatternas realvärde minskade också eftersom en del av skatten var bestämd i pengar och penningvärdet sjönk under stora delar av 1700-talet. Bönderna, särskilt skattebönderna, kunde ackumulera ett överskott och vidga sina möjligheter till investeringar, samtidigt som växande avsättningsmöjligheter stimulerade många bönder att öka sin marknadsförda produktion.

Också böndernas överlåtelsefrihet utökades, främst under andra hälften av 1700-talet. Restriktionerna för transaktioner med jord minskade gradvis och jordmarknaden vidgades. I början av århundradet var jordmarknaden starkt kringskuren och möjligheterna att överföra jord från mindre till mer effektiva brukare därmed begränsade. Skatteböndernas jord kunde säljas enbart med starka restriktioner i form av bördsrätt (se sidan 30) och hinder mot hemmansklyvning. Frälsejorden var tillgänglig enbart för adeln och kunde inte överföras till andra ståndskategorier. Men förhållandena ändrades genom den mobilisering av kronojord som skedde genom skatteköpen och senare av frälsejord genom att frälseägarne öppnades för personer utanför adeln. En kraftigare aktivering av jordmarknaden skedde dock först mot slutet av 1700-talet och i början av 1800-talet. Genom reformerna 1789–1810 blev det också möjligt att på ett praktiskt sätt utnyttja jorden som kreditunderlag. Bonden kunde in-teckna sin jord och detta lade grunden för det moderna kreditväsendet för jordbruket. Effekterna på kreditmarknaden av de äganderättsliga förändringarna blev troligen små under andra hälften av 1700-talet.

Parallellt med att de äganderättsliga förhållandena omgestaltades under andra hälften av 1700-talet inleddes en långsiktig produktionstillväxt inom jordbruket. Produktionsökningen höll ungefär jämna steg med befolkningstillväxten under århundradet. Under 1800-talet kom sedan produktionen att regelmässigt öka snabbare än befolkningen och tillväxten att vidmakthållas genom en fortlöpande förnyelse av jordbruket.

Äganderätten till jord och skog under 1800-talet

Fram till mitten av 1800-talet innebar de äganderättsliga förändringarna i stort sett att det reformarbete som inletts under andra hälften av 1700-talet fullföljdes. De grundläggande principerna var desamma men kom att få långt större genomslag än tidigare och nya förutsättningar skapades för den praktiska verksamheten inom jordbruk och skogsbruk.

Efter mitten av 1800-talet kan man se de första tecknen på att de äganderättsliga förändringarna börjar gå i riktning mot inskränkta handlingsbefogenheter för enskilda jordägare. Tecknen framträ-

der först och starkast på skogsbrukets område, där förväntningar om förbättrad skötsel av skogarna som följd av delning av samfäll skog och övergång till enskilt ägande hade kommit på skam, om man får tro många av dåtidens skogsexperter, ämbetsmän och en del politiker. Före, under och efter ett laga skifte menade den opinionen att skogen behandlades efter maximen ”man skövlar allt som skövlas kan, ty snart den är i annans hand”. Besvikelsen gällde också de långsiktiga konsekvenserna. Skogen påstods genom skifte och delning ha styckats upp i alltför små enheter för att kunna skötas ändamålsenligt. Vanvård och förfall framställdes rent av som typiska följder av delningar och laga skiften. Den kritiska synen på bondeskogsägandet utgick från att skogsbruket skulle vara inriktat på högsta möjliga virkesavkastning. Bondeskogsbrukets främsta mål var vid denna tid ett annat. Störst betydelse hade det agrara skogsutnyttjandet. Under en tid då befolkningen växte och antalet jordlösa fördubblades var det knappast förvånande att man försökte tillvarata alla odlingsstillfällen och utnyttjade skogens resurser för bete i så hög grad som möjligt.



Karl XIV Johan (1763–1844, kung från 1818), målad av Carl Vilhelm Nordgren [Public domain].



Skogen utnyttjades för bete i så hög grad som möjligt. Foto från ca 1925, okänd fotograf.

Lite senare kom också ett annat slags svaghet i en ordning med stark enskild äganderätt att lyftas fram. På flera områden där storskaliga investeringsprojekt i form av kanaler, järnvägar, telegraflinjer, flottleder och torrlägningsföretag ansågs viktiga för fortsatt tillväxt inom flera näringsgrenar, kunde enskilda markägare blockera förändringar som många menade var av lokalt eller nationellt allmänt intresse. Den enskildes självbestämmanderätt naggades i kanten för att man skulle kunna genomföra projekt som betraktades som samhällsnyttiga.

Det nya århundradet kom att bli en tid av stark omvandling inom både jordbruket och skogsbruket. Åkerarealen utvidgades kraftigt, det äldre kulturlandskapets många våtmarker dikades ut och otaliga sjöar sänktes. Friliggande gårdar ersatte nästan överallt byarna. Inom skogsbruket ökade avsaluavverkningen från 1830-talet och fick explosionsartad takt i de norrländska skogarna från och med 1850-talet. Bakom låg en väldig expansion av exporten av sågade trävaror.

Sågverksindustrins expansion var ett viktigt steg i det industriella genombrottet, som skulle komma att starkt påverka jordbrukets och skogsbrukets ställning och betydelse i samhällslivet. Jordpolitiken måste i fortsättningen hantera problem som till betydande del hade skapats av en snabbt växande industrisektor och en kraftigt ökande stadsbefolkning.

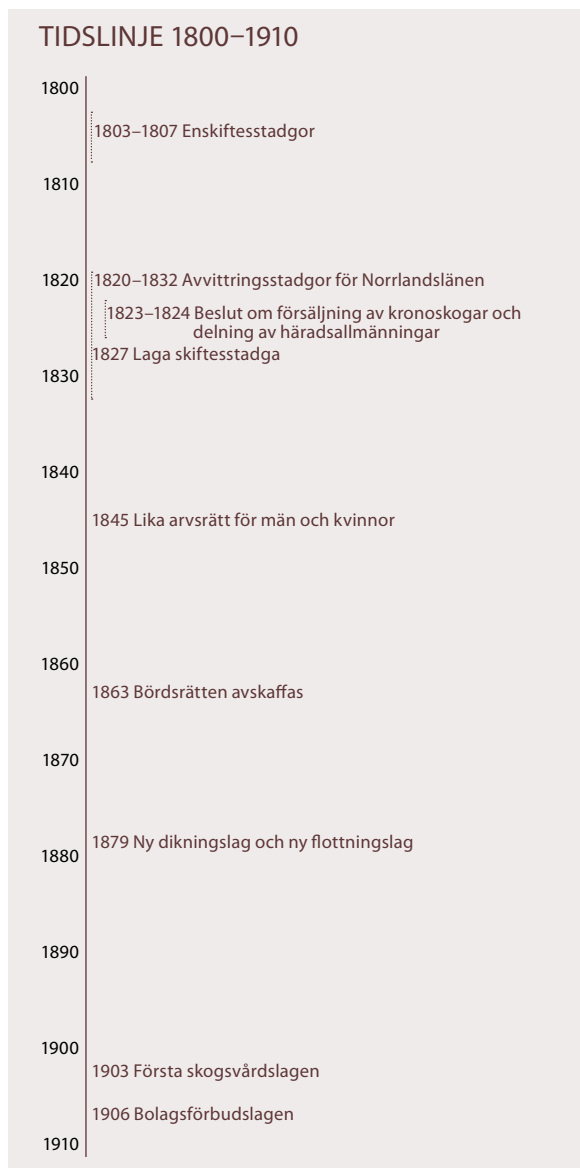
De mest omfattande reformerna på äganderättens område kom på 1820-talet. En ny skiftesstadga vidgade möjligheterna till långtgående sammanläggning av spridda ägor och delning av samfärd utmark, åtgärder som i hög grad gjorde brukarna oberoende av varandra. Restriktionerna rörande hemmansklyvning mjukades upp. Avvittringarna i landets norra delar tog fart genom nya bestämmelser för hur enskilda byars och hemmans ägor skulle skiljas från kronans skogsmarker. Möjligheter skapades vidare att dela häradsallmänningar och avvecklingen av kronoskogarna intensifierades.

Reformerna under 1820-talet var alla del av en stark tendens att hos en enda person samla så många befogenheter som möjligt över ett stycke mark genom att göra jordägarna oberoende av varandra och ta bort eller lätta på statliga regleringar av förfogandefriheten. Motströmningar blev tydliga efter mitten av århundradet och var särskilt framträdande på det skogliga området. Vid seklets början fanns fortfarande delar av en starkt restriktiv skogslagstiftning kvar, delar som sedan revs ned nästan fullständigt.

Därefter rådde en i stort sett fullständig frihet. Mot slutet av århundradet kom så nya restriktioner för skogsägarna.

Enskild äganderätt och avtalsfrihet i högsätet

Jordbruket omvandlades under 1800-talet genom tekniska förändringar och nya metoder, men om-



vandlingen vilade på stärkta handlingsbefogenheter för den enskilde jordägaren. Inom skogsbruket skedde inte någon omvandling av metoder och teknik. Regelrätt skogsvård med planmässig avverkning samt förnyelse av skogen genom sådd, plantering eller regelmässig självföryngring började visserligen införas i en del kronoparker, på många häradsallmänningar och en del gods samt i mellansvenska bruksskogar, men böndernas skogar och skogarna i Norrland stod utanför den regelrätta skogsvården.

Den äganderättsliga förändring som hade störst betydelse på skogsbrukssidan var avvittringsverket som oavsiktligt kom att underlätta sågverksindustriens expansion i Norrland. I landets södra delar låg tonvikten i reformarbetet på skiftesreformerna. För att göra dessa mer tilltalande för jordägarna mjukades de tidigare starka begränsningarna för jorddelning upp genom ökade möjligheter till hemmansklyvning och jordavsöndring. Under första hälften av 1800-talet diskuterades även begränsningarna av jordägarnas överlåtelsefrihet och efter århundradets mitt avskaffades börsrätten. I början av århundradet tillgodosågs också starka krav på att de allmänna skogarna skulle privatiseras genom försäljning och på att de kvarvarande inskränkningarna på skattejordens skogar skulle avskaffas.

Klarhet i ägoförhållanden genom avvittring

Under åren 1820–1870 genomfördes i norrlandsläna avvittringar som fastställde ägo gränser mellan byarnas skogar och kronans mark. Klarhet om vad var och en ägde skulle uppmuntra bönderna att odla upp och förbättra sina marker. Skogsmarken kom i regel inte att tilldelas enskilda bönder, utan tillhörde kollektiv som kunde vara mycket stora. Egentlig privatisering skedde först om någon av delägarna begärde att få sin andel utbruten genom laga skifte från de övriga. De norrländska jordbrukarna tilldelades mycket stora skogsanslag för att kunna tillgodose kraven på tillräckliga betes- och slåttermarker för en extensiv boskapskötsel, samtidigt som myndigheternas önskemål om samlade ägo figurer för byarna och hemmanen uppfylldes. Avvittringarna innebar inte självklart en individualisering av äganderätten utan främst en klarhet om vem som innehade vilka rättigheter och var dessa rättigheter låg. I åtminstone södra Norrland blev resultatet ofta att de olika brukarnas rättigheter överlappade varandra på marken.

Full individuell äganderätt genom skiften

Sammanläggning av splittrade ägor genom skifte avskaffade i praktiken övriga delägares medbestämmanderätt vid beslut om hur ett stycke mark skulle brukas och delning av samfällid utmark ersatte gemensamt beslutsfattande i fråga om nyttjandet av byns utmark med enskildas suveräna beslut över vars och ens särskilda markområde. De enskilda markägarna blev oberoende av varandra och erhö ll vidgade möjligheter att bruka jorden såsom de själva fann bäst, till exempel genom att odla potatis eller övergå till växelbruk. Enskiftet och laga skiftet sågs därför av statsmakterna som avgörande steg mot att förverkliga full individuell äganderätt till jord. Rätten till skifte betraktades av lagstiftaren som en del av den enskilda äganderätten. Den rätten åtföljdes av en skyldighet för övriga delägare i byn att delta i skiftet. En jordägare ansågs ha rätt att erhålla de utökade handlingsbefogenheter som skifte skulle ge, förutsatt att det kunde ske utan att skada andras intressen.

En serie länsvisa enskiftesförordningar 1803–1807 inledde reformarbetet och avlöstes 1827 av laga skiftesstadgan, som gällde hela landet med undantag för övre Dalarna. Det som gjorde framför allt laga skiftesreformen verkningfull var att en hel by måste skiftas om en enda delägare begärde skifte. Utmarkerna måste skiftas samtidigt med inägorna och utflyttningstvång förelåg. Inslagen av tvång i skiftesförordningarna gjorde att de mötte invändningar som gick ut på att staten gjorde långtgående ingrepp i enskildas egendomsförhållanden. Såväl enskiftesstadgan som laga skiftesstadgan tillät att en tidigare lagligt fastställd delning rubbades på begäran av en enda delägare, delningar som tidigare utlovats bestånd för all framtid. Skiftesintressets starka ställning kritiserades av bonderepresentanter i riksdagen i början av 1810-talet som ett hot mot äganderättens säkerhet. Enskifte borde få genomföras endast om samtliga delägare i en by var överens, menade kritikerna. Men flertalet i riksdagen och dåtidens ledande jurister hävdade att med den regeln skulle ”trögheten och oginheten” tillåtas hindra varje ansats till nydaning av ägoförhållandena. Säkerheten i äganderätt kunde enligt det synsättet åstadkommas genom bestämmelser som skulle garantera att varje delägare erhö ll ett jordinnehav som var minst lika mycket värt som det tidigare, samt genom att ge kompensation för tillfälliga förluster.

Steg mot en fri fastighetsbildning: hemmansklyvning och jordavsöndring

I det tidiga 1800-talets liberala reformvåg på jorddelningens område ingick också en vidgad frihet i fråga om fastighetsbildningen. I samband med skiftesförordningarna gavs ägaren av ett skiftat hemman rätt att avsöndra en tiondel av arealen. Avsöndringsrätten var ett sätt att göra skiftet mer attraktivt och att främja uppodling.

Mer kontroversiell var frågan om restriktionerna rörande hemmansklyvning skulle avskaffas eller mildras. Steg i liberaliserande riktning togs 1827, då klyvning medgavs till den gräns som sattes av att tre arbetsföra personer skulle kunna försörjas på den utklivna delen. Någon fortlöpande kontroll av att bestämmelserna följdes skulle inte ske. Den som deltog i olaga hemmansklyvning löpte ingen annan risk än att en obesutten lott kunde inlösas av en besutten delägare, men den risken var liten eller obefintlig. Under 1850-talet fick en konservativ opinion överhanden i riksdagen och restriktionerna skärptes under några år. År 1881 upphävdes besuttenhetsregleringen och hemman fick klyvas till hur små mantalsbråk som helst. Även lösningsrätten slopades. Jordavsöndringar tilläts intill en femtedel av ägovidden. Mot slutet av århundradet rådde därmed praktiskt taget full frihet att dela upp fastigheter i hur många delar och på vad sätt man ville.

Jordägandets befrielse från släkterelationer

Det definitiva brottet med den äldre släktbaserade äganderätten kom förhållandevis sent, inte förrän med börsrättens avskaffande år 1863. Börsrätten var den rätt som tillkom släktingar att vid försäljning av jord få förvärva den utbudna jorden före utomstående person, som inte var besläktad med den som ville sälja jorden. Börsrätten hade 1720 inskränkts, så att den på sidolinjen inte sträckte sig längre än till och med kusiner.

Diskussionerna om börsrättens vara eller inte vara tog ordentlig fart sedan lika arvsrätt införts för söner och döttrar 1845. När döttrar skulle ha lika stor arvslott som söner blev det betydligt svårare att behålla jorden inom en manlig släktlinje. Börsrättens försvarare menade att den var nödvändig för att skydda bondejorden från att förvandlas till en handelsvara som skulle bli föremål för spekulation och hamna i händerna på kapitalstarka köpare. Kritikerna hävdade att börsrätten mest var

ett sätt för säljarens släktingar att avtvinga köparen en ersättning utöver köpesumman och att den skapade osäkerhet i äganderätten. Att opinionen bland riksdagens bönder så småningom svängde berodde troligen på att börsrätten sågs som ett hinder av expansiva bönder.

Skogen och den enskilda äganderätten i början av 1800-talet

De politiska diskussionerna om skogsägandet i början av 1800-talet handlade till allra största delen om att stärka det enskilda skogsägandet genom att avveckla det statliga skogsägandet, dela häradsallmänningar och ta bort de sista restriktionerna i fråga om skatteböndernas nyttjande av sin skog. Man var övertygad om att skogen skulle komma att skötas bättre sedan den delats eller sålts till enskilda; tron att den enskilde alltid skötte sin egendom bättre än vad som skedde under statligt ägande eller samägande var stark.

Efter beslut i riksdagen 1823 övergick största delen av kronoparkerna i södra och mellersta Sverige i enskild ägo som ersättning för traditionella nyttjanderättigheter. En mycket liten del såldes och resten behölls av staten för virkesproduktion för kronans behov. Drygt en tredjedel av häradsallmänningsarealen delades. Privatiseringen av allmänna skogar (kronoparker, häradsallmänningar och rekognitionsskogar) i södra och mellersta Sverige omfattade cirka 460 000 hektar och innebar att omkring 75 procent av den totala arealen allmänna skogar övergick i enskild ägo. Dock var det mindre än 5 procent av den totala utmarksarealen som berördes. De sista restriktionerna på skatteböndernas användning av sin skog avskaffades 1830, då böndernas kamp för att eken skulle frisläppas kröntes med framgång och dispositionsrätten till ekar samt masteträd och grova furuträd, lämpliga till skepps- eller bergverksbyggnader – storverksträd – på skattehemman blev fri.

Enskild äganderätt och avtalsfrihet ifrågasatt

Under andra hälften av 1800-talet påverkades jordbruket och skogsbruket allt mer av den industrialisering och urbanisering som tog fart, först i Västeuropa och senare i Sverige. Spannmålsproduktionen fick genom tullar ett visst skydd mot växande internationell konkurrens. Efterfrågan på animaliepro-

ALLMÄNNA SKOGAR

Rekognitionsskogar var allmänna skogar till vilka nyttjanderätt upplåtits åt bruksföretag mot en särskild avgift, rekognitionsavgift.

Häradsallmänningar var odelade jordområden som disponerades av häradets jordägare. Kronan hävdade länge äganderätt till häradsallmänningarna och först på 1800-talet fastställdes definitivt häradsbornas äganderätt till dem. År 1824 gavs möjlighet att dela häradsallmänningar mellan socknar eller enskilda jordägare och ett stort antal delningar genomfördes på 1830-talet. Från och med 1840-talet förhindrades fortsatt uppdelning genom att Kungl. Maj:t inte längre gav tillstånd till delning.

Kronoparker var i äldre tid en skog som kungen disponerade för jakt. Senare kom kronopark att beteckna kronoskog för vilken virkesproducerande skogsbruk bedömdes vara möjligt.

duktion ökade när levnadsstandarden steg och jordbruksproduktionen lades om mot ökad tonvikt på djurhållningen. Skogsbruket påverkades starkt av ett mycket kraftigt växande industriellt skogsutnyttjande. Sågverksindustrin blev under några årtionden Sveriges ledande industrisektor mätt med förädlingsvärdet.

De mest kontroversiella och svårlösta äganderättsfrågorna under andra hälften av 1800-talet var knutna till skogsbrukets omvandling. En omstridd fråga handlade om huruvida staten genom lagstiftning skulle kunna inskränka den enskilde skogsägarens nyttjandefrihet och en annan om skogsägandets fördelning mellan bolag och enskilda. Andra äganderättsliga frågor föranleddes av svårigheter att avtalsvägen få till stånd större projekt som gav fördelar åt många. En stark enskild jordäganderätt ansågs försvåra vattenavledningsföretag, utbyggnad av flottleder och utbyggnad av kommunikationsleder.

Den långa striden om den enskilde skogsägarens frihet från statliga ingrepp

Vid mitten av 1800-talet hade den tidigare starka tilltron till den enskilde skogsägarens förmåga och vilja att göra det bästa möjliga av sina skogstillgångar förbytts i tvivel på dennes förmåga att hantera skogen på ett långsiktigt hållbart sätt, vilket i sammanhanget innebar ett sätt som upprätthöll skogens virkesproducerande förmåga. Företrädare för den skogligen sakkunskapen och en del ledande personer inom förvaltning och politik hävdade att nyttjande-

frihet hade lett till överavverkning och misshushållning. Gränser måste därför sättas för den enskildes kortsiktiga vinstintresse i syfte att trygga landets skogstillgångar för framtida generationer. När det allmänna väl var hotat, ansågs staten ha både rätt och skyldighet att fastställa villkor för den privata äganderättens utövande. Förslag att inskränka den enskilde skogsägarens nyttjandefrihet mötte emellertid länge ett envist motstånd från representanter i riksdagen för bönderna och bruksintressena. Därför kom skogspolitiken i ett första skede att inriktas på att bygga upp ett statligt skogsägarande, som skulle kompensera bristerna i de enskilda skogsägarnas skötsel och tjäna som föredöme för dem.

Frågan om reglering av det enskilda skogsbruket fortsatte emellertid att debatteras intensivt i riksdagen ända fram till början av 1900-talet. De stora stridsfrågorna handlade om införande av lagar gällande återväxtskyldighet efter avverkning för enskilda skogsägare och skydd av ungskog mot förtida avverkning. Ett läger hävdade att staten hade rätt och skyldighet att ingripa mot skogsförödelse för att skydda allmänintresset och framtida generationers behov av skog, medan en annan gruppering menade att ingrepp av det slaget i den enskilda äganderätten bara var uttryck för förmynderi. Man såg framför sig att en armé av kontrollanter skulle lägga sig i hur den enskilde skötte sin skog. Det privata vinstintresset ansågs vara en fullt tillräcklig garant för att skogen skulle bevaras och skötas väl. De starkt delade meningarna i riksdagen gjorde det svårt att enas om åtgärder. Förslag till regional reglering av

skogsnyttjandet, med enigt lokalt stöd, kunde dock antas på 1870-talet för Gotland samt Norrbotten och Västerbotten.

Opinionen för en lagstiftning som inskränkte den enskilde skogsägarens nyttjandefrihet leddes länge av institutioner och organisationer som dominerades av företrädare för de agrara och skogliga eliterna. Motståndet kom från församlingar som landstingen, där en bredare krets av skogsägare var representerade, och vilade i stor utsträckning på myndighetsmisstro. Försök att införa lagstiftning med återväxtpfikt betraktades som liktydigt med att sätta ”svenska folket under förmynderskap och polisuppsikt”. Men den regionala lagstiftningen bidrog till att försvaga motståndet när erfarenheterna visade att de värsta farhågorna inte besannades.

År 1903 kunde riksdagen anta en allmän skogsvårdslag som fastslog att avverkning skulle ske på ett sådant sätt återväxten garanterades. Lagförslaget accepterades brett, mycket tack vare att riksdagen framhöll att skogspolitikens mål skulle förverkligas genom övertygelse och information, inte genom tvångsmedel som lätt kunde leda till missnöje med lagen och minska intresset för skogsvård.

Skogspolitiken skulle genomföras av en ny skogsvårdsorganisation, som i första hand skulle arbeta genom rådgivning, upplysning och övertalning. Först om dessa åtgärder misslyckades skulle tvångsmedel användas – lagen innehöll en rad tvångsmedel.

Striden om bolagsägandet av skog

Den andra stora äganderättsfrågan på det skogliga området handlade om överlåtelsefriheten, i fråga om såväl nyttjandet som ägandet, och var en följd av sågverksindustrins snabba expansion i Norrland. I ett första skede hade sågverken säkrat sina råvaruleveranser genom att köpa avverkningsrätter av bönderna. Med avtal som löpte på 50 år menade kritiker att hemmansägarna inte fick del av den fortsatta prisstegringen på timmer och att ingen av de avtalslutande parterna tog ansvar för återväxten efter avverkning. Riksdagen begränsade därför avverkningsrätterna till att gälla först högst 20 år och senare 5 år. Kortare nyttjanderättsupplätelser gjorde det mer attraktivt för bolagen att köpa skogrika fastigheter och detta skedde i betydande om-



Sågverksindustrin expanderade snabbt i Norrland. Salsäkers Sågverk ca 1900. Okänd fotograf, Tekniska museet [CC0].

fattning från och med 1870-talet. Bolagsköpen fick störst omfattning i Norrland och Dalarna, där cirka 29 procent av taxeringsvärdet 1913 ägdes av bolag.

Den betydande omfördelningen av jord från bönder till bolag väckte kritik i vida kretsar. Kritikerna såg en framtid där den norrländska bondeklassen förvandlats till en arrendatorsklass med svagare intresse för jordbruket. Norrland skulle riskera att ställas inför växande försörjningsproblem och sociala svårigheter.

Motståndet mot en lagstiftning som inskränkte överlåtelseätten kämpades efter hand ned och 1906 antog riksdagen en lag som förbjöd bolag och ekonomiska föreningar att med vissa undantag förvärva fast egendom på landet i de fyra nordligaste länen samt delar av Gävleborgs län och Kopparbergs län, om inte särskilda omständigheter kunde motivera tillstånd. Lagen utsträcktes 1912 till hela Hälsingland och 1917 till Värmland. År 1925 antogs en enhetlig lag för hela landet. Enligt liberalen Karl Staaff, som var statsminister när lagförslaget lades fram, kunde äganderätten till naturrikedomar inte likställas med äganderätten till lösöre. Ägaren av naturrikedomar var inte bara rikedomarnas innehavare under sin livstid utan också deras förvaltare och vårdare för kommande generationer. En obegränsad förvärvs rätt för bolag skulle enligt Staaff äventyra sociala värden som man var skyldig att bibehålla åt efterkommande och åt nationen.

Avtalsfrihet och jordbruksarrenden

I striden om bolagsägandet och dess konsekvenser för Norrlands bönder och jordbruk ingick också krav på att bolagsarrendatorernas ställning skulle stärkas gentemot jordägaren och att bolagen skulle förhindras att lägga ned jordbruksdelen av förvärvade hemman. Bolagskritikerna ansåg det vara ett stort samhällsintresse att den norrländska jordens odlingsmöjligheter utnyttjades och för att så skulle ske måste arrendatorerna känna större säkerhet inför framtiden. Staten måste därför sätta gränser för avtalsfriheten i fall där det fanns ett uppenbart samhällsintresse av att främja jordbruket, men jordägaren främst intresserade sig för skogen, och där de avtalslutande parterna var mycket ojämlika. Efter omfattande debatter antog riksdagen 1909 den norrländska arrendelagen som gällde för bolagsarrendatorer och gav dessa en avsevärt stärkt ställning, bland annat genom att den kortaste arrendetiden fastlades

till 15 år och att arrendatorns rätt till ersättning för förbättringar fastslogs. Arrendelagen kompletterades med en vanhävdslag som skulle förhindra att jordägaren lämnade jorden obrukad och vanvårdad. När norrlandslagarna antogs hade riksdagen redan 1907 fattat beslut om en allmän lag om nyttjanderätt till fast egendom. Den lagen inskränkte också avtalsfriheten men i långt mindre utsträckning än vad som skedde i norrlandslagen.

Allmänintresset av modernisering kontra den enskilde jordägarens självbestämmanderätt

Från ungefär 1840-talet kom den snabba utvecklingen inom flera näringar att möta hinder i etablerade äganderättsförhållanden. Expansionen inom jordbruket, trävaruindustrin och transportsektorn påstods bli bromsad av svårigheterna att avtalsvägen få till stånd större projekt eller investeringar som var fördelaktiga för samhället i stort.

Inom jordbruket kom diknings-, torrlägnings- och sjösänkingsprojekt, som omfattade flera jordägare, att få växande betydelse. Den dikningslag som riksdagen antog 1879 slog fast att vattenavledningsföretag var en gemensam angelägenhet. Alla jordägare som drog fördel av företaget skulle delta i kostnaderna och varje delägare i den av vatten besvärade jorden hade rätt att påkalla ett avledningsföretag. Detta innebar visserligen en inskränkning av den enskilde jordägarens självbestämmanderätt, men riksdagen menade att den rätten i praktiken skulle ge den enskilde en vetorätt mot företag som var till nytta för alla som ingick i det och dessutom skulle främja jordbrukets allmänna utveckling och därmed bidra till "samhällets materiella förkovran".

Sågverksindustrins expansion från och med mitten av 1800-talet ökade kraftigt efterfrågan på flottleder. Möjligheterna att bedriva flottning var i de flesta vattendrag beroende av överenskommelse med strandägarna, vilket ansågs öppna möjligheter för enskilda bolag att monopolisera en flottled och kunna locka enskilda strandägare att försöka pressa upp ersättningen. Enligt en ny flottningslag 1879 kunde strandägarrätten rubbas, om stora allmänna intressen stod på spel. Avvägningen mellan flottningsintresset och strandägarintresset skulle göras av länsstyrelsen och nya flottleder inrättas om de medförde väsentligt gagn för orten eller det allmänna. Grundprincipen i den nya lagen mötte bara svaga invändningar i riksdagen.



Sandslån, ett av världens största timmerskiljen 1872–1982. Foto: Oscar Bladh, 1925. Järnvägsmuseet [Public domain].

Jordäganderätten och den ekonomiska och sociala omvandlingen under 1800-talet

Några av det tidiga 1800-talets jordpolitiska reformer kom att leda till förväntat resultat. I spåren av skiftesstadgorna följde ökad produktion och stigande produktivitet. Den radikala enskiftesreformen ökade produktionen i Skåne med i genomsnitt 17 procent jämfört med gårdar som hade sina ägor uppsplittrade i tegskifte. Skiftena bidrog också på lång sikt till att de självägande bönderna stärkte sin ställning men medverkade därutöver till att bondejordbrukarna differentierades och att klyftan mellan bönder och jordlösa vidgades. Avvittringarna i Norrland kom tillsammans med brukens friköpande av rekognitions- och kronoskogar att skapa en långt friare jordmarknad än tidigare, vilket kraftigt underlättade sågverksindustrins exceptionellt snabba expansion. Den konsekvensen var dock en oavsiktlig effekt av lagstiftningen. Besluten om en generös skogstilldelning fattades framför allt för att säkerställa det agrara skogsutnyttjandet, och inte med tanke på skogens framtidsvärde.

Tilltron till den enskilde skogsägarens förmåga att åstadkomma ett resultat som överensstämde med allmänintresset sviktade under andra hälften av århundradet för stora delar av det enskilda ägandet av skogsmark. Kritiska röster hävdade att egenintresset måste tämjäs av lagstiftarens och myndigheternas synliga hand för att hushållningen skulle bli god, men den vägen var svår att beträda så länge reglering av skogsnyttjandet saknade stöd i det allmänna tänkesättet. Först 1903 tillkom lagstiftning som påbjöd återväxtåtgärder efter avverkning. Skogens behandling förändrades under de efterföljande årtiondena. Skogsvårdsstyrelsernas personal lyckades intressera bönderna för skogens framtida utveckling, och detta trots att lagen och skogsvårdsorganisationen hade tillkommit i strid mot en stark opinion ute i bygderna. Den andra inskränkningen i skogsägarnas förfogandefrihet var bolagsförbudslagen 1906 och den blev mycket effektiv. De stora köpen av skog från bönderna i Norrland upphörde nästan helt från

och med 1907. Sedan de olika förbudslagarna 1925 sammanförts till en enhetlig lag för hela landet lästes fördelningen av skogsmarken mellan bönder och bolag fast för lång tid framöver.

Bakom förändringarna låg såväl jordägargruppers intressestyrda agerande i riksdagen som ideologiskt betingade beslut. Bondeståndet var splittrat i flera av de stora frågorna under första hälften av 1800-talet, bland annat i fråga om skiftesreformer och hemmansklyvningen. Böndernas envisa motstånd under andra hälften av 1800-talet mot en skogslagstiftning som inskränkte ägarnas bestämmanderätt betingades framför allt av en djupt rotad misstro mot myndighetsstyrning av skogsbruket. Halvoffentliga organisationer dominerade av agrara eliter, såsom Lantbruksakademien och hushållningssällskapen, förespråkade däremot i skogsfrågan och i andra sammanhang inskränkningar av den enskildes bestämmanderätt till förmån för mer allmänna intressen.

Äganderätten till jord och skog under 1900-talet

Trots att de enskilda markägarna i början av 1900-talet på flera områden fått se sin självbestämmanderätt beskuren, stod den enskilda äganderätten stark. Stegen i inskränkande riktning var som regel försiktiga, för att inte säga mycket försiktiga, och försågs med utfästelser att myndigheterna skulle tillämpa inskränkande lagstiftning med sans och måtta. Särskilt i fråga om skogsvårdslagstiftningen menade lagstiftaren att skogsägarna måste vinnas över för skogsvårdssaken, för att lagen skulle bli mer än en död bokstav. Legala ramar lades fast bara för återväxtåtgärder, medan övriga skogsskötselåtgärder bestämdes av skogsägarna efter eget omdöme. De verkställande myndigheterna, skogsvårdsstyrelserna, arbetade dessutom i stor utsträckning som rådgivare till skogsägarna, inte som kontrollanter över dem. Försiktigheten, och strävan att inte gå längre i inskränkningar av jordägarnas bestämmanderätt än vad de själva var beredda att acceptera, dominerade under första hälften av 1900-talet.

En annan syn på äganderätten slog kraftfullt och tydligt igenom åren omkring 1970. Utvecklingen krävde enligt den socialdemokratiska regeringen att nya sociala förpliktelser knöts till markäganderätten. Miljöhänsyn, sociala synpunkter och samhälls-ekonomiska intressen skulle sättas i första rummet

och inte vad ägaren menade vara fördelaktigt. I det sociala synsättet låg att det som var önskvärt och eftersträvarsvärt för en större befolkningsgrupp ansågs utgöra ett allmänintresse, och motiverade en ökad politisk kontroll över markresurserna, medan enskilda intressen endast delades av ett begränsat antal personer. Med den utgångspunkten kom jordbruket och skogsbruket att allt mer befinna sig i underläge i takt med att dess andel av sysselsättningen sjönk.

Jordbrukets tillbakagång avspeglas i en väldig minskning av antalet brukningsenheter med mer än två hektar åker, som sjönk från cirka 308 000 år 1919 till 72 000 år 2007 och 63 000 år 2016 (se sidan 50). Ägarstrukturen förändrades däremot inte i någon högre grad. Det enskilda ägandet dominerade under hela århundradet. Inte heller ägandeförhållandena på skogssidan ändrades under 1900-talets lopp. Aktiebolag svarade för en betydande men stabil andel av skogsägandet. I slutet av 1920-talet ägde bolag 27 procent av den totala skogsmarken och den andelen minskade bara obetydligt till 24 procent 2005. Enskilda personer ägde ungefär hälften av skogsmarken. Övrig skogsmarksareal ägdes av staten, kyrkan, kommuner, landsting med flera eller utgjordes av allmänningar eller besparingsskogar.



Jordbruket gick tillbaka under 1900-talet. Foto: Gustaf Andersson, ca 1915. Västergötlands museum [Public domain].

TIDSLINJE 1900–1980

1900	
	1903 Första skogsvårdslagen
	1906 Bolagsförbudslagen
1910	1909 Lag om inrättande av nationalparker och naturminnesmärken
1920	
	1923 Ny skogsvårdslag
1930	
1940	
	1947 Jordbrukspolitiskt beslut: inkomst mål, effektivitetsmål och produktionsmål genom gränsskydd och prisreglering
	1948 Ny skogsvårdslag
1950	1950 och 1952 Provisorisk strandlag, permanent strandlag och naturskyddslag
1960	
	1964 Ny naturvårdslag
	1967 Jordbrukspolitiskt beslut inriktat på att skapa rationella och effektiva företag
1970	
	1974 Ny naturvårdslag och bokskogslag
	1977 Jordbrukspolitiskt beslut som satte jordbrukaren i fokus
1980	1979 Ny skogsvårdslag

De äganderättsliga förändringarna under 1900-talet var knutna till större beslut om nya inriktningar inom jordbrukspolitiken, skogspolitiken och naturvårdspolitiken. Som bakgrund till efterkrigstidens förändringar tecknas i fortsättningen först några huvuddrag i utvecklingen fram till 1945. Det som då skedde var till allra största delen en fortsättning på de reformer som genomförts i början av århundradet. Ett andra avsnitt tar upp en våg av jordpolitisk lagstiftning under 1940-talet och början av 1950-talet. Den hade sin bakgrund i förväntade stora förändringar i ekonomi och samhälle under den kommande fredstiden och i reformsträvanden som avbrutits av kriget. Ett tredje avsnitt för samman de rätt långtgående inskränkningarna i den enskilda äganderätten till jord och skog som genomfördes under bortåt 20 år, med start vid mitten av 1960-talet.

Jordbrukets och skogsbrukets äganderättsfrågor under industrisamhällets genombrott 1900–1945

Från slutet av 1800-talet bestämdes jordbrukets och skogsbrukets utveckling i hög grad av industrialiseringen, urbaniseringen och kommunikationernas utveckling. En snabbt växande industrisektor bar upp en fördubbling av produktionen per invånare mellan 1890 och 1930.

Jordbrukets problem var inte längre att öka produktionen utan att finna lönsam avsättning för den. Stark internationell konkurrens och sjunkande priser på spannmål möttes i slutet av 1800-talet med skyddstullar. I samband med 1930-talskrisen höjdes gränsskyddet kraftigt för att förhindra en omfattande utslagning av jordbrukare och jordbruksmarknaderna reglerades steg för steg för att förhindra sänkta priser inom landet eftersom överskott behövde exporteras till världsmarknaden.

Även skogsbruket drabbades av periodens tvära kast, knutna till två djupa depressioner och två världskrig. Lönsamheten försämrades under 1920-talet och läget blev ännu svårare när virkespriserna föll kraftigt under depressionsåren i början av 1930-talet. En politik liknande den som fördes för jordbruket, med gränsskydd och intern reglering av marknaden, var inte aktuell för en exportberoende näring som skogsbruket. En ljusning för massa- och pappersindustrin fram mot mitten av årtiondet hjälpte upp situationen något, men läget var fort-

farande pressat för många skogsägare. Det bidrog till att skogsodlingarna minskade i omfattning och ersattes med olika metoder för att självföryngra skogen.

På skogsbrukets område togs ytterligare ett steg mot utvidgade restriktioner för skogsägarnas nyttjande. Skogsvårdsstyrelserna och annan skoglig expertis menade att bestämmelserna om återväxt inte var tillräckliga för att förhindra att skräpskogar skapades efter avverkning och att skydd behövdes för ungskog. Tydligare och skärpta återväxtbestämmelser, skydd mot skövling av yngre skog samt krav på hushållning med äldre skog var därför huvudinslagen i den nya skogsvårdslag som riksdagen antog 1923. Såväl skyddet av yngre skog som hushållningskravet mötte kritik i riksdagen. Kritikerna menade att bestämmelserna inskränkte avverkningsrätten alltför mycket och skulle göra det omöjligt för framför allt mindre skogsägare att klara större utgifter genom skogsavverkning. I riksdagen menade häradshövding Herman Rogberg att lagens konsekvens skulle bli "att skogen får stå, ty det anses värdefullt för samhället, men hemmansägaren får gå, ty det är likgiltigt för samhället." Återväxtbestämmelserna antogs däremot utan diskussion och verkar ha vunnit stöd i det allmänna tänkesättet bland skogsägarna.

Tanken att genom lagstiftning söka förhindra vanhävd av jordbruksmark hade väckts i början av 1900-talet men enbart skogsbolagens innehav av jordbruksmark blev då föremål för åtgärder. Frågan om en mer generell vanhävdslagstiftning diskuterades och utreddes under 1910- och 1920-talen och vissa begränsade utvidgningar skedde.

Det dröjde emellertid till andra världskriget, med dess problem på livsmedelsförsörjningens område, innan en generell vanhävdslag tillkom. Riksdagen antog 1942 en provisorisk vanhävdslag som skulle förhindra att jordbruksjord missköttes på ett sätt som äventyrade jordens avkastningsförmåga eller att nödvändiga byggnader bortfördes eller fick förfalla. Vanhävdslagen kompletterades 1946 med en lag om tvångsinlösen av vanhävddad jordbruksegendom.

Under första hälften av 1900-talet framträdde också nya intressen på markanvändningens område. Naturskyddstanken fick fotfäste framför allt i vetenskapliga och högborgerliga kretsar åren omkring sekelskiftet och den första naturskyddslagstiftningen antogs 1909. I den ingick bestämmelser om fredande av naturminnesmärken, som berörde den enskilda äganderätten eftersom sådana minnen

kunde ligga på enskild mark. Det kunde röra sig om mindre markområden, såsom ängar eller fågelberg, eller naturföremål, såsom flyttblock, jättegrytor eller gamla träd. Eftersom lagstiftaren inte var beredd att göra ingrepp i äganderätten krävdes markägarens medgivande för att avsätta naturminne.

Stigande inkomster, ökad fritid och arbetslivets förändringar ledde till att tanken på ett socialt naturskydd började etableras på 1930-talet. En offentlig utredning argumenterade för att olika typer av friluftsrervat skulle inrättas, inklusive reservat på privatägd mark. Utredningen lanserade också allemansrätten som ett sätt att göra stora områden tillgängliga för allmänheten utan kostnader för stat och kommun.

Utredningen pekade också ut havs- och insjöstränder som "en för hela folket betydelsefull nationell tillgång, vars bevarande i ursprungligt skick av såväl sociala som andra skäl bör eftersträvas". Den enskilda äganderätten borde i detta fall få vika för friluftsfolkets intresse och bebyggelse förhindras inom strandområden. Utredningens förslag lades emellertid åt sidan i och med andra världskrigets utbrott.

Sedan juridiska personer genom bolagsförbudslagen uteslutits från möjligheten att förvärva jord, dröjde det inte länge innan även vissa enskilda personers jordförvärv ifrågasattes. Spekulanter eller jobbare, som tänkte sig göra snabba vinster genom att avverka skog eller dela upp fastigheter, samt uppkomlingar från städerna, som köpte egendomar som nöjes- eller lyxobjekt, pekades ut som ett växande problem. Frågan om inskränkningar av rätten att förvärva jordbruksfastigheter drevs från mitten av 1930-talet av Bondeförbundet och Riksförbundet Landsbygden Folk. De hävdade att jorden borde säkras åt den jordbrukande befolkningen och inte kunna överlåtas åt personer som var ute efter snabba vinster genom skogsskövling eller som ville göra kapitalplaceringar.

År 1945 antogs en jordförvärvslag som införde en prövning av fastighetsöverlåtelser till enskilda genom köp eller byten. Familjerättsliga förvärv var undantagna. Ett par år senare infördes en rätt för staten att träda i köparens ställe, om fastigheten behövdes för att underlätta bildandet av bärkraftiga brukningsdelar. Jordförvärvslagen skulle värna om ett starkt och bärkraftigt jordbruk, som innehades av en självägande och självständig jordbruksbefolkning. Främmande kapitalintressen skulle förhindras

EFTERKRIGSTIDENS REGERINGAR

1945–1951	Socialdemokratisk regering
1951–1958	Koalitionsregering med Socialdemokraterna och Bondeförbundet
1958–1976	Socialdemokratisk regering
1976–1978	Borgerlig regering: Centerpartiet, Folkpartiet och Moderaterna
1978–1979	Folkpartiregering
1979–1982	Borgerlig regering: Centerpartiet, Folkpartiet och Moderaterna
1982–1991	Socialdemokratisk regering
1991–1994	Borgerlig regering: Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet och Kristen Demokratisk Samling
1994–2006	Socialdemokratisk regering
2006–2014	Borgerlig regering: Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna
2014–	Koalitionsregering med Socialdemokraterna och Miljöpartiet

från att förvärva jord. Också spekulationsförvärv skulle förhindras för att inte riskera skövling och vanvård av naturresurser.

Regleringen av handeln med nyttjanderätter förändrades mer genomgripande först 1943, då den norrländska sÄrlagstiftningen upphävdes och den sociala arrendelagstiftningens tillämpningsområde vidgades. De sociala bestämmelserna riktades mot alla kategorier av jordägare förutom den egentliga bondebefolkningen. Lagstiftningen tänktes ge ökad trygghet i besittning för arrendatorn och därmed främja jordbruksnäringen under rådande kristid.

I fråga om fastighetsbildningen märktes en omsvängning i de politiska makthavarnas synsätt. Den enskildes stora frihet att själv bestämma över det ägda områdets fysiska utformning började betraktas som det stora problemet. Det allmänna intresset borde ges större tyngd i förhållande till det enskilda intresset av delningar. En ny jorddelningslag 1926 införde ett ovillkorligt lämplighetskrav vid avstyckning och villkoren skärptes i ett andra steg 1937. Syftet med de skärpta villkoren var att förhindra en försämring av fastighetsindelningen.

Jordbruk och skogsbruk under industrialismens guldålder 1945–1965

Under ett par årtionden efter krigsslutet var den ekonomiska tillväxten hög, jämn och stabil. Detta var den stora tillväxtens period i Västeuropa och i Sverige, då produktion och konsumtion mer än fördubblades på kort tid. Det var också en tid då

jordbruk och skogsbruk omvandlades. Behovet av arbetskraft minskade drastiskt tack vare mekanisering och motorisering.

Jordbrukets omvandling formades bland annat av en jordbrukspolitik, som genom gränsskydd och intern marknadsreglering skulle ge jordbrukarna en inkomstutveckling som höll jämna steg med jämförbara grupper. För att klara inkomstmålet krävdes en fortgående rationalisering av jordbruket; små jordbruk skulle läggas ned eller föras samman till bärkraftigare enheter med större areal. Följden blev att ungefär tre kvarts miljon personer lämnade jordbruket samtidigt som produktiviteten ökade starkt. Rationaliseringstrycket ökade under 1960-talet, då jordbrukspolitiken starkare inriktades på att stödja den ekonomiska tillväxten genom ökad specialisering och fortsatt nedläggning av mindre jordbruk.

Skogsbruket fick en fördelaktig start i början av 1950-talet med mycket höga virkespriser under Korea-boomen. Därefter följde ett par årtionden med sjunkande fasta priser på virke och lönsamhetsproblem för skogsbruket. Trenden bröts först under några år med start 1973, då virkespriserna fördubblades. Delvis för att möta den sjunkande lönsamheten kom ett genomslag för mekanisering av skogsbruket under 1950-talet med motorsågar, barkningsmaskiner och traktorer i stället för hästar i terrängtransporterna.

Ett rejält kliv i skogsbrukets mekanisering togs sedan på 1960-talet, då de första kvistarna-kaparna togs i drift. Produktiviteten inom skogsbruket steg också mycket snabbt och ökade under andra hälften



Annons från 1950-talet då det mekaniserade skogsbruket slog igenom.

av årtiondet långt mer än inom jordbruket och även mer än inom industrin. En övergång skedde också till mer intensiv skogsskötsel med kraftigt ökad skogsodling.

Ytterligare steg i regleringen av skogsbruket togs med förslaget till ny skogsvårdslag 1948, som slog fast att skogsmarken och den växande skogen skulle skötas så att den gav tillfredsställande och, så långt möjligt, jämn avkastning. Skyddet för yngre skog utvidgades till att omfatta all utvecklingsbar skog. I syfte att skapa jämn arbetstillgång i skogsbruket och jämn tillgång till råvara för skogsindustrin fick avverkning av icke utvecklingsbar skog inte ske så att större rubbningar i avkastningens jämnhet uppkom. Jämnhetskravet hade också sin grund i att skogsbruket sågs som stöd för jordbruket. Återväxtpplikten utvidgades så att även äldre kalmarker, skräpskogar med mera innefattades. Skyldigheten begränsades dock av lönsamhetsprincipen; kostnaden fick inte överstiga värdet av de träd som borde fällas i samband med återväxtåtgärderna.

Förslaget mötte stark kritik från tunga remissinstanser för att i alltför hög grad utöka skogsvårdsmyndigheternas rätt att kontrollera skogsskötsel och avverkningar och därmed försvaga skogsägarnas drivkrafter att förbättra skogsskötseln. Kritikerna i riksdagen menade att jämnhetskravet riskerade att undergräva det goda samarbetet mellan myndigheterna och skogsägarna. Om mindre skogsägare påstods att de "knappast kommer att våga gå ut i sin egen skog och hugga ned några träd ens till husbehov utan att först ha fått tillstånd av skogsvårdsstyrelsens tjänstemän". Under 1950-talet kom fackföreningsrörelsen och en del företrädare för det socialdemokratiska regeringspartiet att kräva åtgärder som skulle öka avverkningarna. Lönsamhetsprincipen borde slopas och tvång att avverka övermogen skog och att gallra införas. Därtill krävdes att de många små brukningsenheterna borde sammanföras till skogsförvaltningsföreningar, med möjlighet till tvångsanslutning, för att kunna övergå till rationell, mekaniserad drift.

Förändringarna i lagstiftningen för jordbrukets del syftade i hög grad till att bringa den i samklang med de riktlinjer som 1947 antogs för jordbrukspolitiken. En permanent uppsiktslag 1947 skulle förhindra grövre vanvård, som ledde till att odlad jord så småningom återgick till naturtillståndet. I botten låg uppfattningen att jordbruksjorden kunde betraktas som ett kapital, som inte fick förvaltas efter ägarens eller brukarens gottfinnande. Men betydande undantag gjordes från det allmänna vanhåvdsbegreppet, så att det skulle vara möjligt att lägga ned jordbruk i fall där jordens beskaffenhet eller belägenhet var sådan att den inte var lämplig för varaktigt jordbruk.

Den politiska strävan att främja tillkomsten av rationellt utformade och bärkraftiga jordbruksfastigheter slog också igenom i jorddelningslagstiftningen. Reglerna för fastighetsindelningen skulle inte bara förhindra olämplig jorddelning utan också skapa fastigheter som var lämpliga för rationell drift. Uppsplittningen av jordbruksjorden i mindre jordlotter ansågs ha vida överskridit gränserna för vad som kunde anses betingat av naturförhållandena eller var önskvärt ur jordpolitisk synpunkt. Fastigheterna var inte sällan illa arronderade, sammansatta av många ägoskiftet, som kunde ligga på långt avstånd från varandra och ha en form som var olämplig ur bruknings- och hägnadssynpunkt. Kraven för att förändra fastighetsindelningen genom

avstyckning och sammanläggning skärptes 1947. Då förenklades också handläggningen av fastighetsbildningsärenden.

Jordägarnas inskränkta handlingsmöjligheter i fråga om nyttjande och jorddelning kombinerades med en jordförvärvslagstiftning som stärkte böndernas ställning som markägare. När den tidsbegränsade lagen förnyades 1948 och 1955 var fortfarande ett skäl att bevara jorden i bondehand och förhindra att kapitalstarka och förvärvshungriga aktörer vann terräng på jordmarknaden. Mot slutet av 1950-talet fanns emellertid tydliga tecken på att bondeintressets ställning var på väg att försvagas.

Nya intressen på markanvändningens område gavs också avsevärt större utrymme än tidigare, friluftslivet och naturskyddet. Strandslagsfrågan återkom efter krigsslutet och en provisorisk strandlag 1950 gav länsstyrelserna möjlighet att lägga byggnadsförbud på strandområden värda att skyddas. De borgerliga partierna kritiserade lagen som ett allvarligt ingrepp i markäganderätten, som omfördelade handlingsmöjligheter från strandägare till städernas invånare. Kritiken mildrades när en permanent strandlag infördes 1952, främst därför att ersättning för intrång och skada skulle ges i fortsättningen. Strandlagen grundades på allemansrätten, som regeringen vid det här laget betraktade som allmänt vedertagen.

Naturens stora betydelse för allmänhetens friluftsliv och rekreation var också en bärande tanke i det förslag till ny naturskyddslag som regeringen lade fram 1952. I lagen infördes ett helt nytt skydds-

institut, fridlysning som naturpark, i syfte att för fritidsändamål bevara sådana områden som kunde användas för rekreation och avkoppling genom umgänge med naturen. Skyddsbestämmelserna i sådana områden förväntades till största delen röra sig om en reglering av bebyggelsen. Naturpark skulle inte kunna avsättas utan markägarens samtycke. Ersättning kunde också erhållas. Bestämmelserna om naturminnesmärken gjordes effektivare genom att fridlysning skulle kunna ske även utan ägarens samtycke. Tvångsmöjligheten kompletterades med en ersättningsregel; den som genom fridlysning lidit skada av mer väsentlig betydelse var berättigad till ersättning. För att skydda landskapsbilden infördes krav på samråd, och i känsliga områden tillstånd, före åtgärd som kunde komma att väsentligt förändra landskapet, till exempel genom täkt av sand eller grus. Om länsstyrelsens beslut om förbud mot täkt eller om restriktiva föreskrifter för täkten innebar avsevärt men för markägaren, kunde ersättning erhållas.

Jordbruk och skogsbruk under industrisamhällets kris 1965–1983

I början av 1970-talet trodde många politiker och företagsledare att världsekonomin stod inför en omfattande expansion, som skulle ge mycket goda förutsättningar för svensk ekonomisk tillväxt. Optimismen ledde till en mycket omfattande våg av investeringar inom industrin. Men i stället för fortsatt tillväxt kom kris och omvandling att prägla stora delar av 1970- och 1980-talen. Den första oljeprischocken 1973/1974 utlöste en industrikras som följdes av långsam tillväxt, stora obalanser och växande statsskuld.

Efter en tid av mer jordbrukarvänlig jordbrukspolitik under 1970-talet, med god lönsamhet och stora investeringar, växte produktionsöverskotten under 1980-talet och kostnaderna för att sälja dessa på världsmarknaden steg. I ett läge med stora jordbruksöverskott, inflation och statsfinansiella problem utsattes regleringssystemet för allt starkare kritik, men några grundläggande förändringar skedde inte under årtiondet. Dock infördes en rad specialregleringar för att komma till rätta med över-skottsproblemen, bland annat trädesbidrag, storproduktionsavgifter och investeringsförbud.

Skogsindustrin drabbades, liksom andra basindustrier, hårt av exportnedgången under andra



Natur- och strandskydd var två områden som fick större utrymme än tidigare. Foto: Kitayama [CC BY-SA 4.0].



När en ny skogsvårdsplan kom 1979 var de politiska partierna i stort sett eniga om att intensiteten i skogsbruket måste höjas. Foto: Ylva Nordin.

hälften av 1970-talet och hade stora strukturproblem. Lönsamhetsproblemen bestod ännu ett par år in på 1980-talet. Oron för industrins virkesförsörjning var stor bland politiker och företagsledare i det pressade läget under andra hälften av 1970-talet. Devalveringar och förbättrade konjunkturer från och med 1983 gav bättre lönsamhet för skogsindustrin under resten av 1980-talet. Den starkare konjunkturen slog igenom inom skogsbruket med förhållandevis god lönsamhet under stora delar av 1980-talet och fortsatt mekanisering.

Trots skogsbrukets genomgripande omvandling, med en långtgående mekanisering särskilt under 1960-talet, bestod 1948 års skogsvårdsplan under drygt 30 år. Men mot slutet av 1970-talet inleddes några år av drastiskt skärpt lagstiftning. Praktiskt taget alla delar av skogsskötseln detaljreglerades under en tid av kris för skogsindustrin. En utredning med uppgift att kartlägga de framtida avverkningsmöjligheterna visade att avverkningarna på medellång sikt skulle överstiga tillväxten; landet sades stå inför en virkessvacka. När en ny skogsvårdsplan antogs 1979 under en folkpartiregering var de politiska partierna i stort sett eniga om att intensiteten i skogsbruket måste höjas och bestämmelserna skärpas. Lönsamhetsprincipen för skogs-

vårdsåtgärder togs bort. Kraven på anläggning av ny skog ökades och en skyldighet infördes att röja ungskog. Skyldigheten att ersätta gles skog och skog med olämpliga trädslag med ny skog vidgades också. Dessutom infördes skyldighet att efter åläggande avverka mycket gammal skog samt strängare regler beträffande naturvårdshänsyn. Översiktliga skogsinventeringar skulle även påbörjas. Däremot avvisades ett förslag att inrätta ett personligt och obligatoriskt skogsvårdskonto som säkerhet för skogsvårdsåtgärder.

Skogsindustrins försämrade lönsamhet bekymrade emellertid politikerna så starkt att en ny utredning tillsattes, Virkesförsörjningsutredningen, redan innan den nya lagen hann träda i kraft. Bristen på råvara pekades ut av företrädare för skogsindustrin och fackliga organisationer som ett viktigt problem. Skogsägarnas minskade benägenhet att avverka ansågs vara orsaken till att industrin inte kunde få virke till priser som den menade sig kunna betala. I ett första steg införde den borgerliga regeringen 1981 åtgärder för att öka avverkningarna av glesa och dåliga skogar (§ 5:3-skogarna). En ytterligare skärpning av skogsvårdsplanen kom sedan under en socialdemokratisk regering 1983. För att öka den ekonomiska tillväxten och förbättra statsfinanserna

krävdes enligt regeringen kraftfulla åtgärder för att bättre utnyttja landets egna råvaror och öka produktionen inom bland annat skogsindustrin. Regler infördes om en allmän skyldighet att avverka en del av den mogna skogen samt skyldighet att gallra skogar med högt stamantal. Dessutom skulle skogsbruksplaner finnas på alla brukningsenheter över en viss areal. Därmed täckte skogsstyrelsens föreskrifter så gott som alla slags åtgärder inom skogsbruket. Ett förslag om individuella avverkningskonton för att driva på avverkningarna utsattes för lagrådets kritik och drogs tillbaka. Däremot dubblerades skogsvårdsavgiften samma år. Regleringens omfattning och detaljeringsgrad ställde enligt rättssociologen Per Stjernquist skogsbruket så nära statlig planushållning som man kunde komma utan att socialisera skogsägandet.

Från och med 1960-talet började ett nytt intresse etableras i skogspolitiken. Skogsmarkens värde för rekreation ansågs ha blivit allt viktigare med den tilltagande urbaniseringen och under 1960-talet blev frågan om kalhyggen en brännpunkt för konflikten mellan skogsbruksintresset och naturvårdsintresset. Efter en utredning om kalhyggen infördes 1974 anmälningsplikt en månad i förväg för slutavverkningar större än 0,5 hektar. Samråd med länsstyrelsen skulle ske om hyggesplöjning. Ett tillägg om naturvårdshänsyn gjordes också i skogsvårdslagens första paragraf. Kemisk bekämpning av lövsly uppmärksammades under 1970-talet och 1984 infördes ett generellt förbud för spridning av kemiska medel över skogsmark. Den minskade arealen ädellövskog oroadе också naturvårdens företrädare. En bokskogslag antogs 1974 och en ädellövskogslag tio år senare. En annan omdiskuterad fråga var den fjällnära skogen och i slutet av 1980-talet etablerades den biologiska mångfalden som en miljöfråga.

Jordbrukspolitiken inriktning styrde i hög grad skötsellagstiftningen och jordförvärvslagstiftningen under perioden. Ett typiskt inslag i 1969 års jordhävdslag, som skulle främja rationaliseringen, var att lantbruksnämnderna skulle kunna ålägga jordägare att hävda jorden, om brukningsenheten ansågs lämpad för rationell drift eller om dess läge var sådant att jorden tillsammans med närliggande fastigheter kunde bilda rationella enheter. Lagstiftaren menade att det inte var rimligt att en jordägare utan vidare skulle kunna lägga ned jordbruket på en äga bara för att brukandet av jorden inte var lönsamt från hans egen synpunkt. Jordägaren kunde kräva att staten

löste in en fastighet som bedömts angelägen att hålla i hävd.

Med mer jordbrukarvänliga vindar under 1970-talet och borgerliga regeringar fick jordhävdslagstiftningen en annan inriktning 1979. Utgångspunkten var att all jordbruksmark som var lämpad för produktion skulle utnyttjas för detta ändamål och skyddas från exploatering för andra syften. Tillståndstvång infördes för den som avsåg att ta jordbruksmark ur produktion och viss kontroll infördes över hur jorden användes. Det räckte inte längre att återställa hävden; brukandet skulle uppfylla vissa minimikrav. Bakom den höjda ambitionsnivån kan man ana en föreställning att ägandet som sådant innebar en skyldighet att ta tillvara markens produktionsförmåga.

Också jordförvärvslagstiftningens inriktning påverkades starkt av jordbrukspolitiken skiftningar. I 1965 års jordförvärvslag reglerades förvärven så att man skulle skydda etableringen och vidareutvecklingen av jordbruks- och skogsbruksföretag som enligt de gällande jordbrukspolitiska riktlinjerna skulle stödjas ekonomiskt. Men det verkligt kontroversiella inslaget i den var att den inte innehöll några särskilda hinder för juridiska personers förvärv och därmed öppnade möjlighet för bolag och andra juridiska personer att förvärva jordbruks- och skogsmark. Lättnaderna i regleringen fick emellertid inte så stora effekter som man förväntat eller fruktat. Redan 1979 återinfördes under en folkparti-regering, men med aktivt stöd av Centerpartiet, särbestämmelser för juridiska personers förvärv och dessa begränsades kraftigt. Ett nytt inslag var att lagen skulle motverka prisstegringar; endast köpeskillingar som överensstämde med ett pris grundat på egendomens avkastning som lantbruksföretag skulle godtas. Vidare kunde överlåtelser förhindras av regional- eller sysselsättningspolitiska skäl och krav ställas på bosättning och bruk samt yrkeskunskap för brukandet.

Arrendelagstiftningen anpassades i viss mån till de förändringar som skett i arrendeförhållandena under efterkrigstiden. I den nya jordabalk som började gälla 1972 ersattes den tidigare uppdelningen i sociala och icke-sociala arrenden med en indelning i gårdsarrenden och sidoarrenden. De sistnämnda hade under 1960-talet blivit den dominerande arrendeformen och intog en nyckelställning vid genomförandet av storleksrationaliseringen. Lagstiftningen utgick liksom tidigare från att ar-

rendatorn var den svagare parten som måste skyddas. Hela arrendelagen gjordes därför tvingande till arrendatorns fördel.

Grundprincipen i 1970 års fastighetsbildningslag var att en fastighet som ny- eller ombildades skulle vara lämplig för sitt ändamål. Den skulle ha sådan storlek, sammansättning och utformning att den medgav att det företag som skulle bedrivas på fastigheten blev ekonomiskt godtagbart. Om förbättringen krävde storleksförändring kunde vissa fastigheter eller delar av fastigheter inlösas. Även mildare former av inskränkningar av besittningsskyddet infördes för skogsmark som led i rationaliseringssträvandena i form av tvingande medlemskap i gemensamhetsskogar.

Den snabba samhällsomvandlingen under 1950- och 1960-talet satte på en rad områden spår i naturen. Intensivare markanvändning och nya brukningsmetoder inom jordbruket förändrade det gamla odlingslandskapet. Skogsbrukets rationella metoder inverkade starkt på landskapsbilden. I tätorternas ytterområden tog nya bostads- och industriområden alltmer mark i anspråk. Fritidsbebyggelsen bredde ut sig i regioner som var attraktiva som rekreationsområden. Fler och mer utrymmeskrävande kommunikationsanläggningar anlades, såsom vägar och flygfält. En omfattande täktverksamhet krävdes för att försörja byggnads- och anläggningsverksamheten med material. Utbyggnader av vattenfall och sjöregleringar genomfördes för att tillgodose ett växande behov av elkraft. Samtidigt ökade den



Fritidsbebyggelse blev allt vanligare med ökade rekreationsanspråk. Foto: John Nordin.

stora allmänhetens anspråk på naturen som rekrea-tionskälla i takt med att allt fler bodde i städer och andra tätorter, standarden steg och fritiden blev mer omfattande.

I riktlinjer som antogs 1963 för den framtida naturvårdspolitiken anslöt sig riksdagen till tanken att naturvårdshänsyn borde tas vid all verksamhet som påverkade naturen. Den såg också åtgärder som säkerställde naturområden för sociala ändamål som ett utomordentligt viktigt inslag i naturvårdspolitiken. Ett nytt skyddsinstitut, naturreservat, infördes också i den naturvårdslag som antogs 1964, främst för att trygga tillgången på platser för bad och friluftsliv. Länsstyrelsen skulle fatta beslut om bildandet av reservat och föreskriva de inskränkningar i förfoganderätten över fastigheten som ändamålet fordrade. För att skydda landskapsbilden infördes allmänt tillståndsvång för täkt av sten, grus, sand och lera för annat ändamål än markinnehavarens husbehov samt möjlighet till lokalt tillståndsvång för byggnader, upplag och andra byggnadsföretag. Eftersom flera av de nya inslagen innebar att det enskilda markägareintresset fick vika för ett klart dokumenterat samhällsintresse, innehöll lagen också ersättningsbestämmelser som följde motsvarande regler i den tidigare lagstiftningen.

Ersättningsreglernas utformning var den mest kontroversiella frågan när riksdagen behandlade naturvårdslagen. De borgerliga partierna ville ha generösa ersättningsregler, medan regeringspartiets (Socialdemokraterna) företrädare ville undvika höga ersättningskostnader. Framför allt menade de att spekulationsvinster måste undvikas och att oförtjänta markvärdestegringar inte skulle få ingå i ersättningarna.

För att industrins och fritidsbebyggelsens anspråk på naturtillgångar inte skulle överflygla det rörliga friluftslivets och naturvårdens önskemål menade den socialdemokratiska regeringen att statens och kommunernas möjligheter att kontrollera markanvändningen måste stärkas. En markpolitisk offensiv inleddes under första hälften av 1970-talet och omfattade en ny expropriationslag, ändringar i byggnads- och naturvårdslagarna, i skogsvårdslagen samt en bokskogslag. Lagstiftningen byggde enligt regeringspartiets företrädare på vad de betecknade som ett socialt synsätt på den enskilda äganderätten. Allmänhetens intressen sattes främst och tonvikten lades på markägarens ansvar gentemot andra människor.

Det första steget togs 1971 med reglering av bebyggelsen i glesbygd och fortsatte med den fysiska riksplaneringen. Ersättningsfrågan aktualiserades också på nytt. Det socialdemokratiska regeringspartiet hävdade att den gällande lagstiftningen inte förmådde hålla nere kostnaderna för mark som togs i anspråk för naturskydds- eller friluftsjändamål eller inte längre kunde nyttjas på det sätt som ägaren menade var förmånligast. Anledningen till att kostnaderna blev höga sades vara att markägaren, när mark avsattes till naturreservat eller grönområde, hade rätt till ersättning inte bara för intrång i den faktiska användningen av fastigheten utan fick också ersättning för värden som berodde på förväntningar om just det användningssätt som inte kunde tillåtas. Naturvårdslagens ersättningsregler ändrades också 1972, så att begränsningar i markägarens handlingsfrihet i form av beslut om naturreservat eller landskapsskyddsförordnande skulle grunda rätt till ersättning av staten endast om pågående markanvändning avsevärt försvårades. Året därpå fastslogs att naturvårdslagens ersättningsregler skulle gälla även för nekat tillstånd för täktverksamhet.

Kulmen på reformoffensiven kom med revideringen av naturvårdslagen 1974. Ett generellt strandskydd infördes vid havet, insjöar och vattendrag,



Generellt strandskydd infördes 1974. Foto: Ylva Nordin.

liksom ett allmänt tillståndstvång för täkt av matjord och torv. Ett nytt institut, naturvårdsområde, ersatte det landskapsskyddsförordnande som införts i 1964 års lag. Skyddsbehovet i dessa områden skulle kunna tillgodoses utan att införa ersättningsgrundande restriktioner för pågående markanvändning. Revideringen motiverades med att allmänhetens inställning på miljövårdsområdet hade skärpts. Ett par ändringar gjordes också i skogsvårdslagen: naturvårdens intressen skulle beaktas i skogsbruket och anmälningsplikt infördes för avverkningar för att underlätta skogsvårdsstyrelsernas uppföljning av återväxtåtgärder och naturvårdsmyndigheternas möjligheter att påverka kalhyggenas utformning.

Sista steget i reformoffensiven var en lag 1974, som gav staten möjligheter att kontrollera avverkningarna av bokskog och förhindra att den omfördes till barrskog. Särskilt tillstånd krävdes för avverkning av bokskog och för återväxt av annat trädslag än bok. Tillståndsfrågorna prövades av länsstyrelsen. Ingen ersättning utgick till markägare som vägrats tillstånd att plantera annat trädslag än bok på bokskogsmark.

En historia om växande inskränkningar av enskild äganderätt

Under efterkrigstiden avlöstes det tidiga 1900-talets begränsade inskränkningar av den enskilda äganderätten till jord och skog av betydligt bredare och mer långtgående åtgärder. Skälen till inskränkningar av förfoganderätten vidgades från samhällsekonomiska överväganden till naturvårds- och friluftslivshänsyn. En höjdpunkt för den inskränkande trenden nåddes några år in på 1980-talet på skogsbrukets område.

Ett påfallande drag i de jordpolitiska ingreppen i äganderätten var att de till allra största delen gällde förfogandefriheten och inte besittningsskyddet. Anledningen till att begränsningar av besittningsskyddet tillämpades mycket försiktigt torde vara att omfördelningar av ägandet erfarenhetsmässigt möter starkare motstånd än inskränkningar av förfogandemöjligheterna i något avseende.

Ett annat utmärkande drag var att skogsbruk och jordbruk reglerades på vitt skilda sätt. Inom skogsbruket reglerades nyttjandet direkt via skogsvårdslagstiftningens regler och den enskilde skogsägarens nyttjandefrihet kringgärdades alltmer. Några år in på 1980-talet var skogsägaren kringgärdad av en lång rad bestämmelser om hur skogen skulle skötas.



1974 gav en lag staten möjlighet att kontrollera avverkningen av bokskog. Foto: Carl-Johan Aberger [Public domain].

Praktiskt taget all skogsvård och alla avverkningar omgärdades av bestämmelser. Inom jordbruket innebar den närmaste motsvarigheten, vanhävds- eller jordhävdslagar, ringa inskränkningar i ägarens handlingsmöjligheter. Därtill kom att kontrollapparaten här var svag, medan kontrollmöjligheterna var långt större inom skogsbruket. De jordbrukspolitiska målen främjades främst genom regleringssystemets ekonomiska styrmedel.

Det allmänintresse som motiverade ingreppen i den enskilde markägarens handlingsbefogenheter tenderade med tiden att utvidgas från nationella näringsintressen och naturvårdens vetenskapliga aspekter till bredare naturvårdshänsyn, ekologiska aspekter och hänsyn till friluftslivet. Rättssociologen Per Stjernquist sätter denna utvidgning i samband med de areella näringarnas minskade betydelse i samhällsekonomin och för försörjningen. När

jordbruk och skogsbruk endast sysselsatte några få procent av befolkningen kom markägarintresset att få stryka på foten för tätortsintressen, som utgjorde majoritetsintresset. I ett sådant samhälle växte enligt Stjernquist jämlikhetskrav fram när det gällde användningen av marken. Utgångspunkten var att majoriteten borde bestämma. Så länge marken utgjorde försörjningsunderlaget för en mycket stor del av befolkningen och markägarna hade en stark politisk ställning, var politiska beslutsfattare obenäga att göra intrång på den enskilda äganderätten och en äganderättsideologi rådde, som tillerkände den enskilde en omfattande dispositionsrätt över sin mark. I och med att markens betydelse som försörjningsunderlag kontinuerligt minskade under efterkrigstiden sattes de många behov av marken före det enskilda fåtalets. Tätortsintressena fick ställning som allmänna intressen och gick före markägarnas önskemål.

Förskjutningen skedde naturligtvis inte under full politisk enighet eller utan protester från markägarna. Med tanke på att förändringarna så gott som uteslutande gick i inskränkande riktning och skedde i flera dimensioner inom en rätt kort tidrymd, kan man emellertid fråga sig varför hårdare strider inte bröt ut omkring äganderättsfrågorna.

Att reaktionerna fram till 1980-talet inte blev så starka torde i en del fall ha berott på att det rörde sig om tämligen beskedliga ingripanden i förfogandefriheten eller små försvagningar av besittningsskyddet eller att någorlunda generösa ersättningar knöts till begränsningarna. I åter andra fall kan förklaringen delvis vara att det rörde sig om successiva inskränkningar, som accepterades utan starka protester därför att varje enskilt steg var förhållandevis litet. En faktor som dämpade de negativa reaktionerna av mer långtgående ingrepp eller osäkerhet om regler tillämpning var troligen att det fanns kompenserande inslag i den förda politiken. Under större delen av perioden fanns i delar av lagstiftningen en strävan att skydda jord- och skogsbrukare. Statsvetaren Barry Holmström menar att denna skyddslinje kombinerades med inskränkningar i brukningsrätten och jorddelningsrätten. Jord- och skogsbrukarna fick betala ett pris för skyddet, eller fick ett skydd som kompensation för inskränkningarna. Undantaget var naturvården och strandskyddet. Därför blev ersättningen vid dessa rådighetsinskränkningar extra viktiga, och det inslag som det stod rätt stora strider om.

Litteratur i urval

- Arpi, Gunnar: *Sveriges skogar under 100 år*. Del I. Stockholm 1959.
- Bäck, Kalle: *Bondeopposition och bondeinflytande under frihetstiden*. Stockholm 1984.
- Carlsson, Sten: *Bonden i svensk historia*. III. Stockholm 1956.
- Elgeskog, Valter: *Svensk torpbebyggelse från 1500-talet till laga skiftet. En agrarhistorisk studie*. Stockholm 1945.
- Eliasson, Per och Hamilton, Gustaf: ”Blifver ondt att förena sigh’ – några linjer i den svenska skogslagstiftningen om utmark och skog”, i *Skogshistorisk forskning i Europa och Nordamerika*. Red. Ronny Pettersson. Stockholm 1999.
- Eliasson, Per: *Skog, makt och människor. En miljöhistoria om svensk skog 1800–1875*. Stockholm 2002.
- Enander, Karl-Göran: *Skogsbrukssätt och skogspolitik 1900–1950*. Umeå 2001.
- Enander, Karl-Göran: *Skogsbrukssätt och skogspolitik 1950–2000*. Umeå 2003.
- Flygare, Irène A. och Isacson, Maths: *Jordbruket i välfärdssambället*. Stockholm 2003.
- Gadd, Carl-Johan: *Den agrara revolutionen 1700–1800*. Stockholm 2000.
- Holmström, Barry: *Åganderätt och brukningsansvar. Idéer och intressen i svensk jordpolitik*. Uppsala 1983.
- Ingers, Enoch: *Bonden i svensk historia*. II. Stockholm 1948.
- Ivarsson, Rune: *Jordförvärvslagen, socialdemokraterna och bönderna. En studie över jordförvärvslagstiftningen i svensk politik 1945–1965*. Lund 1977.
- Kyle, Jörgen: *Striden om hemmanen. Studier kring 1700-talets skatteköp i västra Sverige*. Göteborg 1987.
- Morell, Mats: *Jordbruket i industrisambället 1870–1945*. Stockholm 2001.
- Nilsson, Torbjörn: *Elitens svängrum. Första kammaren, staten och moderniseringen 1867–1886*. Stockholm 1994.
- Numhauser-Henning, Ann: *Rätten till fäderneslandet. Om jordförvärvslagen och dess funktioner mot bakgrund av jordbrukets utveckling i det svenska samhället*. Lund 1988.
- Pettersson, Ronny: *Ett reformverk under omprövning. Skifteslagstiftningens förändringar under första hälften av 1800-talet*. Stockholm 2003.
- Segrell, Björn: *Den attraktiva kusten. Synsätt, konflikter och landskapsnyttjande*. Linköping 1995.
- Stjernquist, Per: *Laws in the forests. A study of public direction of Swedish private forestry*. Lund 1976.
- Stjernquist, Per: *Skogen och brukarna. Skogens behandling i enskilt skogsbruk*. Lund 1997.
- Wranner, Per och Nygård, Odd: *Från naturskydd till bevarande av biologisk mångfald. Utvecklingen av naturvårdsarbetet i Sverige med särskild inriktning på områdesskyddet*. Stockholm 2010.

4. Förändringar i äganderätten 1980–2010

Jordbrukspolitikens och skogspolitikens inriktning var i början av 1980-talet fortfarande styrande för statens ambitioner för markens utnyttjande i areell produktion. Inriktningen förändrades drastiskt i början av 1990-talet, då en avreglering skedde. Men särskilt från och med 1980-talet kom miljöpolitiska, och i viss mån regionalpolitiska, mål att få ökad tyngd för politiska beslut som rörde den areella produktionen.

Detta kapitel ger en översiktlig genomgång av den lagstiftning som reglerade statens krav på de areella näringarnas skötsel av de produktiva resurserna, transaktioner med resurserna och deras fysiska utformning. Lagstiftningens effekter på äganderätten står i centrum. Genomgången belyser inte bara politikens resultat utan också vägen fram till beslut om förändring. Därutöver tar avsnittet upp förändringar i ett mer grundläggande avseende, genom att följa den politiska diskussionen om egendomsskyddet i den svenska grundlagen och vad den ledde fram till.

Inom de areella näringarna har två olika förhållningssätt till äganderätten utvecklats, ett mer engagerat inom skogsbruket – både besittningsskydd och förfoganderätt – och ett mindre engagerat i jordbruket – i huvudsak förfoganderätt. Samtidigt är det en utbredd uppfattning inom näringen att äganderätten (besittningsskyddet) måste försvaras vid sådana inskränkningar och intrång som aktualiseras av växande infrastruktur, annan näringsverksamhet och olika fritidsaktiviteter som kan orsaka skada eller slitage på marken. De skilda förhållningssätten har sin grund i att näringarna verkar i olika ekonomiska och politiska sammanhang.

Svenskt skogsbruk verkar på en marknad utan subventioner och näringen är avtalsbaserad. När det korta perspektivet annars dominerar i näringslivet sticker skogsbruket ut med sitt långa brukningsperspektiv. Långsiktigheten gör det nödvändigt att skogsbruk baseras på en tryggad och stabil äganderätt. Naringen står bakom den beslutade skogspolitik, som är målstyrd, bygger på samverkan inom sektorn och är baserad på principen om frihet under ansvar. Politiken vilar på nationell kompetens, det

vill säga ingår inte i någon EU-gemensam skogspolitik.

Jordbrukets strategier domineras av lönsamhet och konkurrenskraft på kortare sikt. Men önskemålet om ett levande jordbruk i hela landet har gjort att jordbruket behöver en mångsidig samverkan med staten, centrerad kring ett omfattande stödssystem. Det är ställt utom allt tvivel att en kraftigare neddragning av stödbeloppen skulle göra det ekonomiskt oförsvarligt att fortsätta med jordbruk på många håll i Sverige. Kopplingen med miljöstöd och miljövillkor är ägnad att upprätthålla legitimiteten för jordbrukarstödet och gör att miljöpolitikens styrsystem har stor betydelse. Politiken ska slå vakt om att jordbruksmarken finns tillgänglig för odling och att miljön förbättras eller vidmakthålls. Under dessa omständigheter är äganderättsliga inskränkningar ett mindre problem inom jordbruket eftersom i varje fall stödpolitiken snarast syftar till att behålla marken som jordbruksmark. Det förhållandet att cirka 40 procent av företagen helt eller delvis är arrendeföretag bidrar troligen också till det svagare engagemanget i äganderättsfrågorna.

Utvidgad markanvändningsplanering och bredare naturvårdspolitik

En ny och omfattande markanvändningspolitik hade utarbetats i etapper under 1970-talet. De långtgående ambitionerna bakom förslagen till ny markpolitik framträdde tydligt när den socialdemokratiska regeringen 1983 lämnade en lagrådsremiss om en plan- och bygglag och året därpå om en naturresurslag. Genom naturresurslagen flaggade staten för riksintressen i markanvändningen (dit jord- och skogsbruk inte räknades). Översiktsplanen i plan- och bygglagen ökade kommunens bestämmanderätt över markanvändningen och skulle bli vägledande för myndigheters beslut enligt speciallagar, dock inte skogsvårdslagen. Med stöd av områdesbestämmelser kunde kommunen kräva direktverkande ”marklov”, det vill säga tillstånd, för avverkning och skogsvårdsåtgärder inom avgränsade områden,

till exempel friluftsområden. Omfattande planer på skydd av stora områden för naturvård och friluftsliv kombinerades med större krav på att markägare skulle tåla restriktioner utan ersättning. I lagrådsremissen till plan- och bygglagen menade regeringen att 10–20 procent av bruksenhetens värde var en rimlig intrångsnivå.

Ett samlat skogsbruk uppvaktade regeringen och pekade på konsekvenserna av att andra intressen via plansystemet skulle ges företräde framför skogsbruket över stora områden och att landets enhetliga skogspolitik kunde komma att splittras upp i kommunal skogspolitik. Skogsägarrörelsen genomförde våren 1985 en landsövergripande manifestation med vårdkasar mot de nya planlagarnas förväntade effekter.

Lagrådet ansåg att förslaget i plan- och bygglagen om kommunernas befogenhet att i planbestämmelser reglera markanvändningen knappast var förenligt med grundlagen. Lagrådet reagerade också mot att markägare skulle tåla en skada motsvarande upp till 20 procent av bruksenhetens värde.

När regeringen lade fram en proposition om plan- och bygglagen hade vissa ändringar gjorts. Direktverkande marklov i skogen försvann och i ersättningsfrågan knöt regeringen utan närmare preciseringar an till naturvårdslagens regler. Konstitutionsutskottet uppmanade bostadsutskottet att inte lämna någon osäkerhet om lagens förenlighet med grundlagen. Ett omarbetat förslag sändes till lagrådet 1986 där kvalifikationsgränsen vid intrång omformulerades som ”pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten”.

I riksdagsbeslutet fastslogs dessutom att det behövdes begränsningar av olika slags riksintresseområden som hade rullats ut över stora delar av skogsmarken.

En heltäckande planering av det slag som fanns i lagförslagen skulle ha blivit mycket ingripande i de areella näringarna. Dessa planeringsambitioner rymde inskränkningar i såväl besittningsskyddet, förfoganderätten som bestämmanderätten. Motståndet i skogsnäringen blev samlat och inriktades på att kunna upprätthålla skogspolitik som rikspolitik, undanröja det direktverkande marklovet som styrmedel och säkra ersättningsrätten till en rimlig nivå.

En bredare naturvårdspolitik började också ta form under 1980-talet med krav på bevarande av särskilda skogstyper – ädellövskog, fjällnära skog

och våtmarker. I syfte att bevara ädellövskogen för framtiden vidgades bokskogslagen 1984 till en ädellövskogslag (förbud mot trädslagsbyte). I naturvårdslagen skärptes i omgångar bestämmelserna om markavvattning till först tillståndsplikt och sedan förbud. Förbudslagstiftning innebär i princip starka inskränkningar i nyttjandefriheten. År 1990 demonstrerade skogsbrukare från Norrlands inland förgäves mot nya restriktioner i skogsvårdslagen för det fjällnära skogsbruket och mot den byråkratisering som följde med detta.

Samtidigt ökade insikterna om behovet av att sköta vissa skogar mot andra mål än ekonomisk virkesproduktion. Inrättande av naturreservat är ett kraftfullt verktyg för att säkerställa sådan skötsel. Detta kan i regel ske genom överenskommelser med markägare, där ekonomisk ersättning ingår. Lagstiftningen medger även i förlängningen att staten exproprierar mark för naturvårdsändamål. Inom jordbruket fick områdesskyddet en annan utformning. Ersättningar för naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet (NOLA) infördes 1986. Jordbrukare ersattes för fortsatt traditionell hävd av äldre odlingslandskap med höga naturvärden. I



Inrättandet av naturreservat var ett verktyg i naturvårdsarbetet.
Foto: Marianne Eriksson.

beslutet 1990 om en ny livsmedelspolitik tillkom ytterligare ett anslag för landskapsvårdande åtgärder i odlingslandskapet.

Avreglering eller omreglering inom skogspolitiken?

Den socialdemokratiska regeringen tillsatte 1990 en skogspolitisk kommitté med uppgiften att utvärdera skogspolitiken. Av kommittédirektiven framgick att regeringen räknade med att skogsnäringen även i fortsättningen skulle komma att utgöra del av ryggraden i samhällsekonomin. Direktiven betonade vikten av en stärkt ställning för miljö- och naturvården, vilket borde manifesteras i ett miljömål för skogsbruket. Skogsvårdslagen skulle vara en ”minimilagstiftning”. Genom att satsa på utbildning och rådgivning kunde politisk detaljstyrning undvikas. I princip borde skogsbruket vara självfinansierat. Kommittén skulle grundligt belysa hur skogsvårdsorganisationen kunde anpassas till politikens nya mål och medel. Detta direktiv innebar en remarkabel avvikelse från den planmässiga skogshushållning under samhällets kontroll, som bara några år tidigare ansetts nödvändig att genomföra.

Efter regimskiftet 1991 tillkom vissa tilläggsdirektiv. Företagsamheten skulle ges bättre förutsättningar och skogsvårdsavgiftens avskaffande utgjorde en viktig åtgärd i denna riktning.

Regeringen följde i huvudsak utredningens betänkande. Nu infördes målstyrning som ledande styrdoktrin, med två jämställda övergripande mål – ett produktionsmål och ett miljömål. Från näringens sida betonades att en framgångsrik målstyrning i skogssektorn skulle bli avhängig av att statsmakter, myndigheter och näringen drog åt samma håll och sökte samverka. Det fanns i 1993 års skogspolitik tilltro till skogsägarnas ansvarskänsla. Mottot var ”frihet under ansvar”. Huvuddraget var avreglering: skogsvårdslagen liberaliserades, skogsvårdsavgiften avvecklades, den översiktliga skogsinventeringen avslutades och rådgivningens betydelse markerades. Vidare ökade medlen till reservatsersättningar och frö- och plantproduktionen bolagiserades. Den självständiga skogsmyndigheten behölls, dock i ett banat skick.

Med denna avreglering och avbyråkratisering innebar 1993 års skogspolitik att brukanderätten återgick till de ungefärliga frihetsgrader som gällde före 1979. Men avregleringen på produktionsidan

vägdes upp av en ökande reglering på naturvårdssidan. Vilka effekter som målstyrning av en näringsgren slutligen kunde få för äganderätten rådde det därför stor osäkerhet om.

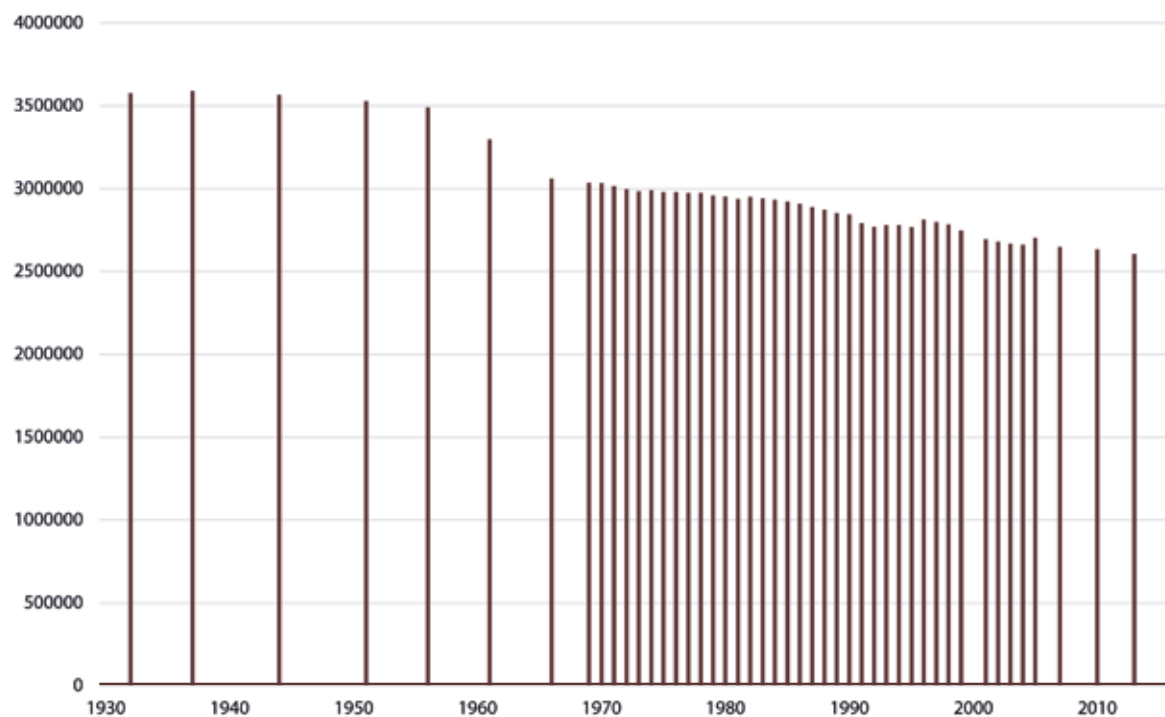
Kast i jordbrukspolitiken

För jordbruket blev 1980-talet en exceptionell period. Överskott producerades av mejeriprodukter, nötkött, griskött och spannmål. Samtidigt var exportpriserna ofta mycket låga och detta gjorde överskottsproduktionen ekonomiskt betungande. Politiskt infann sig frågan hur man kunde minska överproduktionen. Under stor politisk enighet beslöt riksdagen 1990 om en avreglering av svensk jordbruksnäring genom att ta bort den interna, kollektiva exportfinansieringen. Däremot skulle ett gränsskydd finnas kvar som garanterade det inhemska jordbruket det svenska avsättningsutrymmet. En avveckling av den kollektiva exportfinansieringen skulle säkerligen ha fått stora konsekvenser för hur mycket mark det skulle varit lönsamt att ha i drift.

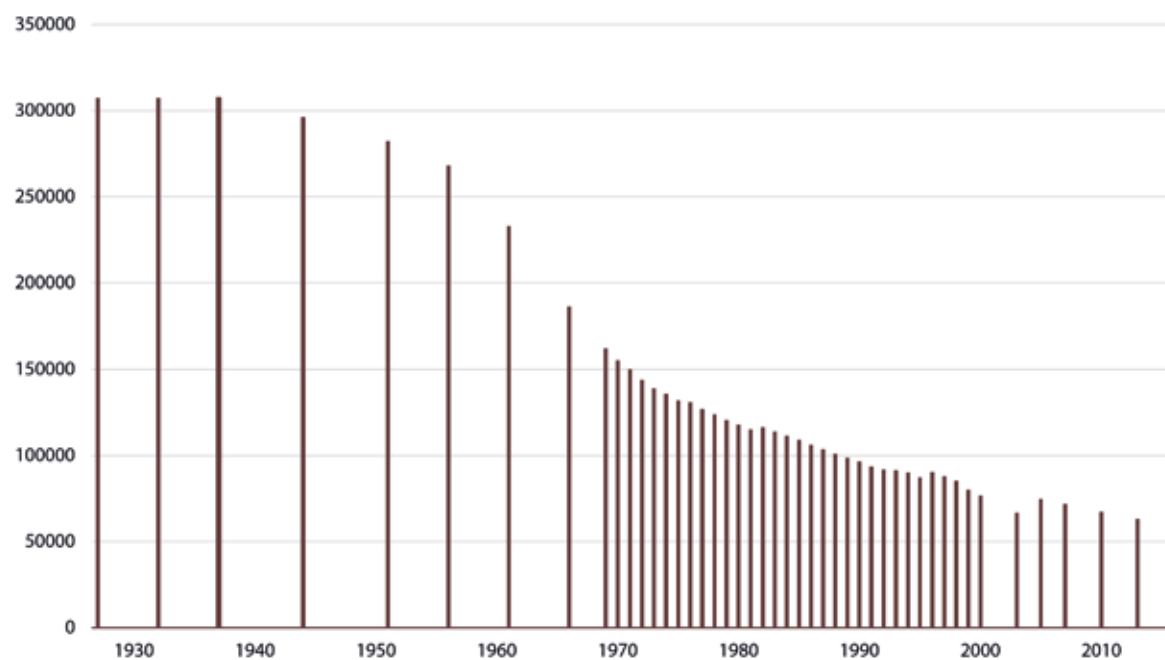
Liberaliseringen av jordbruket kom av sig när Sverige inträdde i EU 1995. Avreglering byttes mot återreglering genom EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP (Common Agricultural Policy). CAP hade stora likheter med den politik som länge förts i Sverige, som innehöll marknadsreglering genom till exempel exportfinansiering för att hålla de inhemska priserna uppe. Men genom en reform 1992 inleddes en period med sänkta stödpriser. Det sänkta prisstödet komparerades med införande av direkta betalningar för mark och djur.

Efter hand byggde EU också upp regelverk för landsbygdsprogram, med bland annat miljöersättningar och kompensationsbidrag för att bedriva jordbruk i områden med sämre förutsättningar. År 2005 frikopplades de direkta betalningarna för mark och djur från produktionskrav och kom i huvudsak att utgöras av betalningar för mark utan produktionskrav – gårdsstöden. Det skulle räcka med att hålla markerna i gott skick och uppfylla vissa så kallade tvärvillkor som måste följas för att få full utbetalning av stöden. Tvärvillkoren består idag dels av ett större antal verksamhetskrav på miljöområdet som fastställts i unionsrätten, dels av de ytterligare normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som lagts fast på nationell nivå. Här finns alltså inskränkningar i brukningsrätten (användarfriheten) för den som ville ha stöd, samlade i form

Areal åker vid företag med mer än 2 hektar åker mellan 1927 och 2016



Antal jordbruksföretag med mer än 2 hektar åker mellan 1927 och 2016



Den största minskningen av åkerarealen skedde under 1960-talet.

Arealen åker har för hela perioden minskat med knappt 30 procent, medan antalet företag har minskat med drygt 80 procent.

av skarpa regler och påbud. Dessa gäller även för den jordbruksmark som en brukare inte sökte stöd för.

Senare har också ett "förgröningsstöd" införts inom ramen för gårdsstödet. För att bli berättigad till detta stöd behöver företagen anpassas till regler om ett visst minsta antal grödor, ha det som kallas ekologiska fokusarealer samt bevara betesmarker och slätterängar i Natura 2000-områden. Exempel på ekologiska fokusarealer är träda och obrukad fältkant på åkermark.

Omläggningen av jordbrukspolitiken följdes av ändrade regler för fastighetsbildningen. År 1991 skapades möjlighet att bilda fastigheter för deltidjordbruk och hästgårdar. Ett par år senare ändrades lagen på nytt i syfte att underlätta bildandet av mindre jordbruks- och skogsfastigheter för att uppmuntra bosättning och näringsverksamhet på landsbygden. Detta fick emellertid inte ske på sätt som ledde till skadlig uppdelning av skogsbruksföretag. Nybildade fastigheter skulle vara så stora att de kunde ge minst en årlig virkestillväxt på 200–250 m³sk. Också skötsellagstiftningen för jordbruket ändra-

des i samband med beslutet om ny livsmedelspolitik 1990. Brukningsplikten för jordbruksmark slopades och skötsellagen kom att omfatta anmälningsplikt vid nedläggning av jordbruksmark, tillståndsplikt för matjordstakt, allmänna hänsynsregler samt bestämmelser om hantering av stallgödsel. Dessa bestämmelser inordnades i miljöbalken som började gälla 1999.

Omstöpning av transaktionsrätten

Omläggningen av jordbrukspolitiken motiverade enligt statsmakterna en liberalisering av jordförvärvslagen, vilket vidgade markägarens överlåtelsemöjligheter, eller transaktionsrätten. Transaktionsfriheten hade under många år begränsats för att gynna bosättningen på landsbygden och backa upp den önskvärda utvecklingen i jord- och skogsbruket.

Den jordförvärvslag som riksdagen antog 1991 kom att få en regionalpolitisk prägel med syfte att främja bosättning och sysselsättning i glesbygd. Rationaliseringssträvandena fick en mindre framträ-



Betesmarker och slätterängar är prioriterade i jordbrukspolitiken. Foto: Maja Ståhle [CC BY-SA 4.0].

dande plats och prisprövningen slopades. Juridiska personer behövde även fortsättningsvis förvärvstillstånd i hela landet och vid förvärv var ett villkor att lämna kompensationsmark. Lantbrukare, som var bosatta på orten, och som ville komplettera med skogsmark gick före befintliga träförädlade företag på orten och dessa gick i sin tur före skogsföretag som ville köpa skogsmark.

För transaktionsrätten inom jordbruket hade också arrendelagstiftningen en central ställning. Den nya jordabalken 1972 syftade till att stärka arrendatorns ställning. Ytterligare steg i den riktningen togs under de följande årtiondena. Friköpsrätten vid gårdsarrenden återinfördes 1985. Då utvidgades också arrendatorns rätt att överlåta arrenderätten. Tio år senare infördes generella regler till skydd för arrendatorers investeringar på arrendestället. En fråga som diskuterats sedan början av 1900-talet återkom i slutet av 1980-talet, en rätt för arrendatorn att friköpa arrendegården. Ett lagförslag om friköpsrätt vid arrenden som innehafts av medlemmar i en och samma familj under flera generationer (historiska arrenden) utarbetades och behandlades i en proposition 1994/95. Regeringen ansåg inte att en friköpsrätt var motiverad eftersom tidigare lagstiftning stärkt arrendatorernas rättsliga ställning och en friköpsrätt inte skulle tillgodose ett angeläget allmänt intresse. Dessutom var det tveksamt, menade regeringen, om en friköpslag var förenlig med bestämmelserna om egendomsskyddet i regeringsformen. Av samma skäl avvisade en utredning i början av 2000-talet att frågan skulle tas upp på nytt.

Inom skogsbruket hade sedan lång tid pågått en dragkamp mellan skogsindustrin och LO-facken å ena sidan och skogsägarnas organisationer å den andra om villkoren för att förvärva skogsmark. Markägarnas organisationer hade avvisat propäer om att skogsbolagen och staten borde få lättare att förvärva skogsmark, eftersom enskilda förvärvare skulle få svårt att konkurrera med skogsbolagen. Men i ett utredningsbetänkande 2001 föreslogs att skogsbolagens markanskaffning skulle främjas på bekostnad av på orten boende fysiska personers intressen. Det dröjde till 2005 innan betänkandets förslag antogs av riksdagen. Juridiska personer skulle få förvärva lantbruksegendom från andra juridiska personer, med undantag av dödsbon, utan förvärvstillstånd. Juridiska personers möjligheter till förvärv vidgades genom att kompensationsprincipen gjordes mindre sträng; som kompensationsmark kunde bo-

lag tillgodoräkna sig avstående till staten för naturvårdsändamål. Fysiska personers företräde i vissa fall vid förvärv framför juridiska personer togs bort.

Den biologiska mångfalden och en expanderande miljöpolitik

Mot slutet av 1980-talet hade en modern miljöpolitik införts med målstyrning som styrdoktrin. Naturvårdsverket skulle ansvara för samhällsövergripande miljömål och vara stöd åt näringssektorerna. Strax efter det att 1993 års skogspolitik hade sjösatts lade regeringen fram en *Strategi för biologisk mångfald*. I den fanns ett förslag om förordning till naturvårdslagets nya bestämmelse om biotopskyddsområden. Förslaget hade utformats som en direktverkande generell förbudsregel. Bland skogsbiotoperna fanns alkärr, hassellundar och myrholmar. På jordbruksmark skyddades bland annat stenmurar, alléer och åkerholmar. Efter en kraftig reaktion i skogsbruket ändrade regeringen förbudsregeln till ett "mini-reservat" med förhandling i det enskilda fallet. Förbudsregeln blev dock kvar i jordbruket.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket fick i uppdrag av sina respektive departement att till 1996 ta fram aktionsplaner, eller handlingsprogram, för biologisk mångfald i skogen. Skogsstyrelsens aktionsplan ansågs av skogsbruket vara en relevant precisering av skogspolitiken. Sektorsmål skulle antas efter dialog med näringen. Naturvårdsverket hävdade å sin sida ett målformuleringsprivilegium för miljömyndigheterna, varmed menas Naturvårdsverket, länsstyrelser och kommuner. Dessa skulle svara för ett antal preciserade mål om miljötillstånd för bland annat skogen, vilka sedan skulle följas upp operativt av Skogsstyrelsen. Regeringen tog fasta på Naturvårdsverkets aktionsplan. Skogsnäringen såg ett statligt dubbelkommando för naturvården i skogen växa fram.

På initiativ av Naturvårdsverket föreslog regeringen 1998 femton nationella miljökvalitetsmål, det vill säga mål om miljötillstånd, som skulle tydliggöra visionen av "ekologiskt hållbar utveckling". Miljömålssystemet syftade till att uppnå en mängd kvalitativa och kvantitativa resultat i naturen och flertalet mål berörde de areella näringarna mer eller mindre. Det särskilda, övergripande miljökvalitetsmålet för skogen kallas *Levande skogar* och för jordbruket finns *Ett rikt odlingslandskap*.

Naturvårdsverkets förslag preciseras sedan innan de antogs av riksdagen 2001. Inom skogsbruket reagerade man mot att regeringen och myndigheterna drev miljöpolitiken i skogen vid sidan om den nationella skogspolitiken.

Statsmakternas förmåga att indirekt styra jordbruket och skogsbruket genom miljöpolitiken utökades avsevärt i och med övergången till målstyrning under 1990-talet. Företagen gavs nya förutsättningar på det lokala planet när deras beslutsförmåga inskränktes genom lagstiftning, strategier och åtgärds paket.

Konsekvenserna för markägarna framkom bland annat när regeringens råd i miljöfrågor, Miljövärdsberedningen, 1997 redovisade sin bedömning av det kvantitativa skyddsbehovet i den produktiva skogen. I det korta perspektivet skattades detta till 900 000 hektar, varav 600 000 hektar skulle avsättas frivilligt. På lång sikt (cirka 40 år) skulle enligt analysen 9–16 procent av skogsmarksarealen beroende på landsdel, behöva skyddas. Ett annat exempel ger Skogsstyrelsens arbete under 1990-talet med angelägena specifika miljöinventeringar, däribland nyckelbiotopsinventeringen. Naturvårdsverket hävdade i

sin skyddsstrategi att staten enbart borde ta ansvar för stora naturreservat, vilket i praktiken betydde att skogsmyndighetens nyckelbiotoper nedprioriterades. På jordbruksområdet ansåg verket att naturbetesmarkerna behövde behållas på dagens nivå.

Markägarnas handlingsmöjligheter påverkades också av en annan typ av styrning med koppling till hållbarhetsfrågan. Under 1990-talet tillkom skogscertifiering som ett frivilligt och intressentstyrt regelsystem. Den skulle på den internationella marknaden visa upp att svensk skogsnäring var bärkraftig. Regelsystemet fick ett snabbt genomslag på marknaden. Certifieringens normer utgjorde inga legala inskränkningar och påverkade således inte äganderätten. Men genom att vissa naturobjekt, såsom nyckelbiotoper, betraktades som "kontroversiella källor" fick certifieringen som följd att virke från vissa områden tappade betydande värde. Detta blev ett omdiskuterat utslag av certifieringen som skapade frustration i markägarleden. Med tiden uppstod tendenser till "hybridisering" mellan den intressentstyrda och den demokratiska styrningen i skogssektorn, till exempel i diskussioner om offentlig upphandling.



Naturvårdsverket ansåg att naturbetesmarkerna behövde behållas på befintlig nivå. Foto: Christian Widell/Unsplash.

Miljöbalken i mål

I slutet av 1990-talet antog riksdagen en ny, omfångsrik miljöbalk, som samordnade den spretiga miljölagstiftningen. Miljöbalken blev därmed det lagkomplex som rymde de största inskränkningarna i rätten att förfoga över fast egendom. Bestämmelserna syftade till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.

Några av kapitlen i balkförslaget var nya och ingripande för de areella näringarna. De allmänna hänsynsreglerna i andra kapitlet berörde generella principer, som skulle tolkas av myndigheter och kunna göras direkt gällande mot verksamhetsutövare. I ett äganderättsligt perspektiv var miljöbalkens hänsynsregler mycket långtgående. Det blev uppenbart i branschen att dessa hänsynsregler skulle komma att skapa stor osäkerhet om gällande rätt i jordbruket och skogsbruket.

Ett annat radikalt förslag var ”gröna miljökvalitetsnormer” för biologisk mångfald. Med stöd av dessa skulle miljömyndigheter ges rätt att föreskriva om lägsta godtagbara miljötillstånd inom geografiska områden. Det fanns också förslag om långtgående miljökonsekvensbeskrivningar, som skulle avkrävas vid ansökan om tillstånd för såväl mindre som större arbetsföretag. En stor och principiell fråga, som drevs i miljöbalksutredningen, var om hela balken borde bli tillämplig på skogsbruket. Det skulle i så fall betyda att miljöhänsyn i skogsbruket kunde regleras efter skilda principer i två olika lagsystem.

När riksdagen fattade beslut om miljöbalken hade efter remissomgången gjorts viktiga korrigeringar i vissa för jordbruket och skogsbruket centrala frågor. Skogsvårdslagens – speciallagens – hänsynsregler skulle gälla. ”Gröna miljökvalitetsnormer” utmönstrades. Regeringen lättade på regleringen om miljökonsekvensbeskrivningar. Miljöorganisationers talerätt, rätten att överklaga beslut om näringarnas verksamhet, begränsades. Men många besvärande oklarheter kring miljöbalken kvarstod.

Brist på samverkan

Parallellt med miljöpolitikens utbyggnad pågick arbete med att precisera de skogliga sektorsmålen för både virkesproduktion och naturvård. Skogsstyrelsen tog 1998 fram preciserade mål i en väl avstämd samverkansprocess. När den nya skogspolitiken utvärderades samma år rådde det enighet i



Satsningen på produktionsmål kom av sig och skogsskadorna tappades bort. Foto: Marianne Eriksson.

skogssektorn om att det fanns behov av kraftsamling i skogsvården, att rådgivningen i produktionsfrågor behövde stärkas och att skogsmyndigheten saknade tillräckliga resurser för att möta insektshärjningar. Naringen påpekade att viltskadorna tappats bort och att Skogsstyrelsen uppenbarligen saknade tillräckliga medel att formellt avsätta nyckelbiotoper som reservat.

Fyra år senare kunde Skogsstyrelsen presentera en ny utvärdering, kallad SUS 2001, som öppnade goda möjligheter att både utveckla dialogen med naringen och revidera sektorsmålen. Skogsbruket backade upp utvärderingen och var berett att diskutera det omfattande insatsbehov som Skogsstyrelsen förordade. Men denna satsning kom av sig när myndighetsledningen prioriterade miljöfrågor i skogen och ville se en ny skogspolitik.

Skogsstyrelsen gjorde ett omtag med de nationella sektorsmålen i samråd med olika intressenter 2005. Samtidigt infogade myndigheten miljöpolitikens delmål *Levande skogar* som ett skogligt sektorsmål. Ett nytt försök att tillsammans med bland

andra näringen förnya sektorsmålen gjordes ett par år senare, men slutfördes aldrig. Myndighetens målstyrning var synbarligen inte tillräckligt målmedveten.

Enligt gällande skogspolitik skulle ett sektorsansvar för miljön delas mellan sektorsmyndigheten och näringen. Inom skogsnäringen var man inställd på att ta sitt delansvar och sökte samverka med skogsvårdsorganisationen. I skogsbruket ansåg man att myndigheterna vid sina politiska rapporter för det mesta underskattade näringens engagemang i naturvård. En bättre samverkan mellan skogsmyndigheten och näringen hade sannolikt underlättat framtagandet av konstruktiva sektorsmål och medfört att skogspolitikens raka riktlinje om frihet under ansvar hade beaktats bättre.

Medlemskapet i EU och miljöpolitiken

Skogsnäringen stödde ett aktivt medlemskap i EU. Men när regeringen 1995 föreslog en extra fastighetsskatt på skogsbruk för att finansiera en del av EU-avgiften genomfördes ett protestmöte i Jönköping. Skatteförslaget avskrevs. I och med EU-inträdet kom EU:s bestämmelser om naturskydd att gälla i Sverige. De viktigaste bestämmelserna var Habitatdirektivet (Livsmiljödirektivet) och Fågeldirektivet. Med stöd av dessa direktiv för bevarande av livsmiljöer och arter beslutade staten om särskilda skydds- och bevarandeområden, Natura 2000-områden, som skulle godkännas av EU och ingå i dess nätverk. Det fortsatta ansvaret vilade på länsstyrelserna. För varje område gällde en bevarandeplan med tillståndsplikt för åtgärder med betydande påverkan på miljön. Det saknades rätt till inträngsersättning, men för flertalet områden gällde även normala reservatsföreskrifter. Konsekvenserna för äganderätten av detta annorlunda skyddsinstitut blev svårbedömda för markägarna.

EU:s livsmiljödirektiv och fågeldirektiv låg till grund för artskyddsförordningen, som infördes i svensk lag först 2008. Markägaren som har en utpekad art på sin mark måste söka dispens för att få utföra åtgärder. Det saknades emellertid en ersättningsregel, trots att artskyddet kunde komma att beröra större områden och bli ekonomiskt betungande. Varken statsmakterna eller berörda myndigheter valde att agera resolut för att ändra miljölagstiftningen så att artskyddet skulle komma i samklang med svensk grundlag.

En annan stor händelse i miljöpolitiken under 00-talet var implementeringen av EU:s vattendirektiv. Detta megaprojekt skulle ledas av särskilda vattenmyndigheter och genomföras i arbetscykler med kartläggning av miljötillstånd, angivande av miljömål och miljö kvalitetsnormer, utformning av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Snart uppstod oro i de areella näringarna över bristen på politisk styrning. De politiska avvägningarna och prioriteringarna som behövdes i till exempel åtgärdsprogram hade i alltför hög grad lämnats till vattenmyndigheterna och deras tjänstemän. Den första arbetscykeln gav inte tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för enskilda företagare.

Implementeringen av dessa EU-traktater innebar förändringar i äganderätten som inte tillkommit på gängse processvägar i svenskt lagstiftningsarbete. Dessa nya ingrepp i äganderätten inskränkte såväl förfoganderätten, besittningsskyddet som ersättningsrätten.

Markägarnas beslutsföret påverkades också av den så kallade Århuskonventionen (se sidan 60), som skulle ge allmänheten rätt att få tillgång till miljöinformation och även kunna påverka myndighetsbeslut som får större inverkan på miljön. Sverige ratificerade konventionen 2005.

Debatten om äganderätten

Under 1980-talet fördes en intensiv debatt om äganderätten med anledning av löntagarfondsförslaget och engångsskatten på pensionssparande. Den politiska konfrontationen om äganderätten ledde till organiserat motstånd i näringslivet och en starkt infekterad debatt i en för samhället fundamental rättslig fråga. Även äganderätten i de areella näringarna återkom i den politiska debatten under årtiondet i takt med att socialdemokratins program för planerad hushållning av skogsnäringen aktualiserades efter regeringsskiftet 1982 och då den nya markanvändningspolitiken började ta form.

Kritiker menade att regeringens politik inriktades mot vad som kommit att kallas funktionssocialism, det vill säga socialisering genom ökad kontroll av ägandets funktioner och därmed nyttjandet av produktionsmedlen i samhället. Enligt den förhärskande rättsfilosofin i Sverige sedan 1930-talet – den skandinaviska rättsrealismen – hade en majoritet av folkvalda suverän rätt att bestämma om ägandets funktioner och innehåll genom lagar och föreskrif-

ter. Mot slutet av årtiondet kunde man lägga märke till en allmän omsvängning i regeringens hållning. Detta var delvis en avspeglning av den internationella debatten om marknadsekonomi och äganderättens betydelse för ekonomiskt välbefinnande. Tidsandan kunde även utläsas i de areella näringarna.

Under 1980-talet trängde den internationella rätten om mänskliga rättigheter fram i debatten, däribland de medborgerliga fri- och rättigheterna, medborgarrätten, som skapar en skyddande zon för den enskilde. Hit hörde egendomsskyddet. Jämfört med andra länder var detta svagt i den svenska konstitutionen. Oppositionspartier och näringslivsorganisationer tog strid för äganderätten och egendomsskyddet i grundlagen. Den politiska sprickan var djup i grundlagsfrågan. Socialdemokraterna betraktade inte äganderätten som en medborgerlig fri- och rättighet och därmed borde den hållas utanför grundlagen.

Grundlagsreformen och egendomsskyddet

Den tillträdande borgerliga regeringen beslöt 1991 att tillsätta en kommitté – Fri- och rättighetskom-



EU-stadga om de mänskliga rättigheterna (Europeiska unionens officiella tidning 2010).

mittén – med uppdrag att bland annat utreda frågan om grundlagsskydd för äganderätten. Dess förslag låg till grund för ett riksdagsbeslut om en grundlagsreform 1993/94. Genom reformen införlivades Europakonventionen med svensk rätt 1995 och egendomsskyddet i regeringsformen, RF 2 kap. 18 §, stärktes. Ett krav infördes på angeläget allmänt intresse för expropriativa ingrepp och vid inskränkningar i rådigheten över mark och byggnader. Om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvårades eller skada uppkom som var betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten, skulle ersättningsrätt föreligga. Att rätten till ersättning vid vissa rådighetsinskränkningar gavs ett grundlagsskydd innebar enligt regeringen inte att ersättningsrätten utvidgades i förhållande till gällande ersättningsregler.

En debatt följde bland rättsvetare om tolkningen av det nya egendomsskyddet; om bestämmelserna hade fått en sådan ordalydelse att rätten till ersättning utökats. I fokus för diskussionerna stod om ersättning skulle utgå vid rådighetsinskränkningar som skedde av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl.

Under de efterföljande åren tog lagstiftaren mindre notis om egendomsskyddet och grundlagen blev även försummad i förvaltningen. I näringslivet ställdes frågan om den svenska grundlagen bara var kosmetika. Tvistefrågan om egendomsskyddets ersättningsregler i RF 2 kap. 18 § togs genom tilläggsdirektiv upp i den grundlagsutredning som tillsattes 2004 med uppdrag att göra en samlad översyn av regeringsformen. Resultatet blev på samma gång såväl förstärkt som försvagad kompensation vid intrång och inskränkningar i äganderätten. Regeringsformens egendomsskydd omformulerades 2009 i en ny RF 2 kap. 15 § som innebar att full ersättning skulle utgå vid expropriation samt att en undantagsregel infördes vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl.

Samma år som ersättningsreglerna omformulerades antogs också en ny expropriationslag. Regeringen hade 2005 tillsatt en utredning om ersättningsregler vid expropriation med motiveringen att de ändamål för vilka expropriation kunde ske hade förändrats med tiden. Ny var tanken om vinstfördelning när markåtkomst vid exempelvis distributionsledningar för el skedde på marknadsmässiga villkor. En annan nyhet var att ersättningen också skulle innefatta kompensation för fastighetens in-

dividuell värde för fastighetsägaren. Utredningens förslag innebar att grundsynen på ersättningsfrågan vid expropriation och annat tvångsförfogande, till exempel naturreservat, förändrades.

Regeringens proposition i frågan 2009 syftade till att stärka äganderätten. Marknadsvärdet skulle även fortsättningsvis vara utgångspunkten vid bestämmande av ersättning.

Riksdagen antog nya bestämmelser som innebar att presumptionsregeln togs bort; i fortsättningen skulle förväntningsvärden ersättas. Det tidigare toleransavdraget togs också bort och intrång skulle ersättas fullt ut. Slutligen infördes ett schablonpåslag om 25 procent av marknadsvärdet (individuellt värde) med motiveringen att en tvångssituation inte kunde liknas vid en marknadsuppgörelse. Detta innebar en betydande förstärkning av äganderätten. Regler om vinstfördelning och om ersättning

för kostnader vid lantmäteriförrättning sköts emellertid på framtiden.

Egendomsskyddet i Sverige vilar idag på tre ben:

1. Regeringsformen (RF 2 kap. 15 §) visar riksdagens viljeriktning vid ett visst givet tillfälle;
2. Europakonventionen (artikel 1, första tilläggsprotokoll) utgör folkrätt men är sedan 1995 också svensk lag och ska tillämpas direkt av myndigheter och domstolar;
3. EU-stadgan (artikel 17) utgör del av den rättsliga basen i EU:s konstitution.

Det svenska grundlagsskyddet för fast egendom har stärkts under senare årtionden, bland annat tack vare att Europakonventionen 1995 blev svensk lag. Karin Åhman, professor i offentlig rätt, kommenterar Europakonventionen på följande sätt:

” Genom att Europakonventionen 1995 blev svensk lag fick rättighetskyddet liksom äganderättsskyddet tillgång till ett mer dynamiskt instrument som gick att använda i svenska domstolar på ett sätt som inte var möjligt dessförinnan. /.../ Både lös och fast egendom skyddas mot berövanden samt mot rådhetsinskränkningar. /.../. Till och med uttag av skatter kan behandlas under artikeln, men under särskilda premisser.

Artikel 1 reglerar inte uttryckligen ersättningsrätt vid berövanden. Genom en etablerad domstolspraxis framgår däremot att detta är ett absolut krav vid berövandefall liksom vid fall som är att likna vid berövanden, det vill säga långtgående begränsningar. En annan bedömning skulle strida mot proportionalitetsprincipen, enligt Europadomstolens synsätt. /.../ I artikelns andra stycke anges rätten att vidta nyttjanderegleringar och vad som krävs härför: staten får anta sådan lagstiftning som den finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse.

Genom sin praxis har Europadomstolen skapat ett ökat utrymme att bedöma mål rörande äganderätt och den har även fört in resonemang om proportionalitet. Proportionalitetsprincipen är med andra ord avgörande vid bedömningen av om en begränsning är konventionsenlig eller inte. /.../ I korthet handlar det om huruvida en begränsning – som i och för sig anses uppfylla kravet på allmänt intresse – uppvisar en balans mellan mål och medel.

Europakonventionen – som utgör en minimistandard för vad de europeiska staterna ska leva upp till – ska främst användas av svenska domstolar och myndigheter men även av lagstiftaren i syfte att hindra att Sverige fällt för att ha brutit mot konventionen. /.../ Europadomstolen är mycket hårt belastad och tenderar mer och mer att avvisa mål från stater som Sverige. Av dessa skäl är det väsentligt att konventionsskyddet får utrymme i en svensk kontext. ”

Referenser

- Appelstrand, Marie: *Miljömålet i skogsbruket – styrning och frivillighet*. Lund 2007.
Enander, Karl-Göran: *Skogsbruk på samballets villkor*. Umeå 2007.
Flygare, Iréne A. och Isacson, Maths: *Jordbruket i välfärdssamballet 1945–2000*. Stockholm 2003.
Wranner, Per och Nygård, Odd: *Från naturskydd till bevarande av biologisk mångfald*. Stockholm 2010.

Myndighets- och organisationsrapporter

- Skogsstyrelsen 2001, Rapport SUS 2001 *Skogspolitiken idag*.
Skogsstyrelsen 2001, Rapport SUS 2001 *Skogspolitisk historia*.
Miljömålsrådet 2008, *Miljömålen – nu är det bråttom*.
Socialdemokraterna 1978, Rapport *Politik för skogsnäringen*.
LRF och SSR 1984, *Skogspolitiskt program*.

Offentliga utredningar

- SOU 1992:76 *Skogspolitiken inför 2000-talet*.
SOU 1997:97 *Skydd av skogsmark*.
SOU 2006:81 *Mervärdeskog*.
SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*.
SOU 2008:99 *Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen*.
SOU 2009:30 *Skog utan gräns?*
SOU 2009:83 *Miljömålen i nya perspektiv*.

Riksdagstryck

- Propositioner:** Förslag till ny plan- och bygglag (1985/86:1); Skogsbruket i fjällnära skogar (1990/91:3); En ny skogspolitik 1992/93:226); Strategi för biologisk mångfald (1993/94:30); Miljöbalk (1997/98:45); Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige (1997/98:145); En skogspolitik i takt med tiden (2007/08:108).
Utskottsbetänkande: En ny skogspolitik (1992/93:JoU15).

5. Vad händer med äganderätten?

Under 1990-talet och det första årtiondet av 2000-talet förstärktes egendomskyddet för fast egendom. Detta kapitel belyser politiska processer som därefter i vid mening påverkar handlingsutrymmet för ägaren till fast egendom. Avsikten är inte att försöka ge en samlad bild av äganderättens ställning utan att genom exempel belysa olika slags förändringstryck på äganderätten.

Förändringstrycket kan leda till modifierad lagstiftning, som ökar eller minskar ägarens frihetsgrader, men också till förändrad rättstillämpning, som inverkar på rättssäkerheten. Huvudperspektivet blir äganderätten på fältet, det vill säga hur äganderätten gestaltar sig i den praktiska verksamheten inom jord- och skogsbruk.

Det är givetvis ovanligt att enskilda lagstiftningsåtgärder i ett demokratiskt samhälle som Sverige leder till avsevärda rättsförluster eller omvälvande förändringar av den enskildes äganderätt. Men man kan därför inte bortse från att det kan finnas för-

ändringstryck som ger upphov till förskjutningar i äganderätten.

Yttringar av pågående förändringstryck på äganderätten kan framträda på olika vis i de politiska processerna: som politiska idéer, opinionsbildning, i utredningar och domstolar eller nya lagar och myndighetsföreskrifter. Det kan också röra sig om statsmakternas miljöpolitiska mål och myndigheternas markanvändningsplanering som först i efterföljande led berör äganderätten på fältet genom legala inskränkningar. Ytterst blir det i politiken som det avgörs om förändringstryck leder till att äganderätten kommer att förstärkas eller försvagas.

Kapitlet inleds med ett flertal exempel på aktuella yttringar av förändringstrycket på äganderätten i de gröna näringarna. Dessa innebär i en del fall förstärkning av äganderätten, i andra försvagning. Därefter diskuteras olika faktorer som på ett eller annat sätt kan ligga bakom det rådande förändringstrycket.



Ytterst är det politiken som avgör om äganderätten kommer att förstärkas eller försvagas. Foto: Anders Löwdin/Sveriges riksdag.

Yttringar av förändringstrycket

De yttringar av förändringstryck under 2010-talet som tas upp i fortsättningen är ett urval. Flera aktuella och viktiga områden har inte tagits med, till exempel rennärningen och småskalig vattenkraft. Beskrivningen av yttringarna inleds med en kort bakgrundsteckning som kommenterar den förda politiken på området och det rådande rättsläget. Vilka funktioner av äganderätten som förändringstrycket riktas mot anges. Av naturliga skäl kan olika parter och intressen skapa ett politiskt mottryck. Ett viktigt inslag under perioder av utbredd förändringstryck på äganderätten är de reaktioner som kan uppstå på fältet från ägarnas sida och kan leda till att dessa prövar sina rättigheter i domstol. Under de senaste åren har ett antal domar lagt fast rättsläget i principiellt viktiga fall med pågående och omtvistat förändringstryck.

Århuskonventionen

Århuskonventionen och dess implementering i svensk lag är grunden för klagorätt för allmänheten och miljöorganisationer. Även om genomförandet ligger hos varje medlemsstat, har EU-domstolen dock kommit till slutsatsen att den är behörig att avgöra frågor om genomförandet när unionsgemensam miljölagstiftning kan vara berörd, vilket binder medlemsstaterna till viss praxis.

Miljöorganisationer ges i Sverige sedan slutet av 1990-talet i lag rätt att överklaga en lång rad beslut enligt miljöbalken, väglagen, plan- och bygglagen med flera regelverk. Området där miljöorganisationer getts möjlighet att överklaga har i rättspraxis utvidgats till långt fler ärendetyper än vad som framgår av den svenska lagregleringen. Frågan om utvidgad klagorätt för allmänheten och miljöorganisationer har också aktualiserats genom ett antal offentliga utredningar, såsom den rättsliga översynen av skogsvårdslagen, departementspromemorian om miljöbedömningar och dricksvattenutredningen.

Lagstiftaren har hittills förhållit sig passiv till rättsutvecklingen. Tolkningen av vad åtagandet enligt Århuskonventionen innebär för allmänhetens och miljöorganisationers klagorätt varierar mellan en klart avgränsad klagorätt till en i det närmaste gränslös klagorätt för var och en. En fortsatt utvidgning av miljöorganisationers och andras klagorätt är att vänta då flera aspekter återstår att pröva och domstolarna tenderar att ta det säkra före det osäkra och anlägga en vidsträckt tolkning av

Århuskonventionen och EU-domstolens avgöranden. Frågan om organisationers möjligheter att överklaga myndigheters olika beslut, vägledning och prioriteringar och val av styrmedel i genomförandet av de politiska besluten fortskrider aktivt i domstolarna. På det skogliga området är siktet inställt på förnyingsavverkning av skog. Lagstiftarens passivitet i förhållande till rättsutvecklingen innebär att de avvägningar om lämplighet, konsekvensutredningar och hänsyn till olika intressen som normalt behandlas i lagstiftningsprocessen uteblir.

Från äganderättssynpunkt medför den utvidgade klagorätten för utomstående en reducerad beslutsförmåga för ägaren över sin egendom och sitt brukande. För markägare och andra företag inom de areella näringarna medför den snabba rättsbildning som sker i domstolarna en osäkerhet gällande även normala driftsätgärder. Ur skogligt perspektiv kan överklagbara tillståndsförfaranden ligga i farans riktning.

Fjällnära skog

Bestämmelserna om fjällnära skog infördes i skogsvårdslagen 1991. Förbudet i 18 § skogsvårdslagen, att medge tillstånd till avverkning om denna är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövärden, infördes som ett komplement till de befintliga bestämmelserna i dåvarande naturvårdslagen, nuvarande miljöbalken. Efter att Naturskyddsföreningen år 2011 överklagat markägarens tillstånd till avverkning i fjällnära skog i ett område i Änokdeltat i Luleå älvadal stod det i mars 2015 klart att domstolen ansåg att avverkningen var oförenlig med sådana intressen som avses i 18 §, och att avverkningen därmed inte skulle tillåtas. Detta var första gången bestämmelsen om förbud att medge tillstånd till avverkning i fjällnära skog tillämpades, och Skogsstyrelsens dåvarande myndighetspraxis ändrades följdriktigt därefter.

Flera avslag på tillståndsansökningar följde. Frågan om ersättning för skada till följd av ett beslut att inte medge tillstånd regleras i 19 § skogsvårdslagen. Rätten till inträngsersättning ifrågasattes aldrig av Skogsstyrelsen. Kammarkollegiet kontaktade dock Skogsstyrelsen hösten 2016 och menade att det fanns skäl att utreda huruvida inträngsersättning skulle betalas ut i dessa ärenden. Skogsstyrelsen valde att stoppa alla utbetalningar i syfte att skyndsamt utreda frågan. Detta ledde till att ett tjugotal markägare stämde staten för utebliven ersättning.



I fjällnära skog får avverkning inte ske förrän avverkningstillstånd är beviljat. Foto: Johannes Jansson/norden.org [CC BY 2.5].

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket påbörjade en utredning och kom i april 2018 till följande slutsats:

Frågorna om pågående markanvändning och ersättning för nekat tillstånd är mycket omstridda. Lagstiftningen är vag och ger ingen tydlig vägledning. Det saknas rättspraxis på området. Skogsstyrelsens utredning och inhämtade synpunkter visar att frågorna kan bedömas på olika sätt. Skogsstyrelsen bör i detta fall utgå från den försiktighetsprincip som är påkallad och inte själv avgöra så här pass svåra frågor utan överlämna till domstol att avgöra frågorna.

Skogsstyrelsens styrelse fastställde våren 2018 den interna utredningens slutsats och rekommendation. Samtidigt beslutade Skogsstyrelsen att hemställa hos regeringen att skogsvårdslagens 18–19 §§ skulle ses över och förtydligas. Det bör enligt Skogsstyrelsen övervägas om ett nekat tillstånd lämpligen ska omfatta alla skogsbruksåtgärder som kan skada naturmiljön och inte endast slutavverkning. Även ersättningsfrågan behöver enligt myndigheten förtydligas. Dessa frågeställningar överfördes till Skogsutredning 2019.

Det problematiserande underlaget som ingavs av Skogsstyrelsen till domstolarna var omfattande. Dock saknades aspekter som skulle kunna tala till de enskildas fördel eller som skulle beakta även dessas intressen. Det saknades också indikationer på att myndigheterna funnit anledning att problematisera oklarheternas förhållande till rättssäkerhet, egendomsskydd, proportionalitetsprincipen eller andra förvaltningsrättsliga principer.

Domstolsprövningen avgjordes slutligen i juni 2020 då Mark- och miljööverdomstolens domar i de första ärendena vann laga kraft. Statens invändningar, yrkanden, problematiseringar och uttalanden om lagstiftningens ottydlighet avfärdades och markägarna tillerkändes intrångsersättning i enlighet med de aktuella lagrummen. Ur äganderättssynpunkt kan konstateras att rättssäkerheten och skyddet av egendom till sist fungerat, men det kan med fog ifrågasättas om den rättstillämpande myndigheten iakttagit kraven på god förvaltning och skydd av enskildas grundläggande fri- och rättigheter.

Artskydd

Den nuvarande artskyddsförordningen, som baseras på EU:s Art- och habitatdirektiv, EU:s Fågel-direktiv och de svenska fridlysningsreglerna, trädde



Lavsrikrik i Hälsingland orsakade avverkningsförbud med hänvisning till artskyddsförordningen. Mark- och miljödomstolen upphävde senare beslutet. Foto: Ulf Boström.



I bombmurklemålet ansåg domstolen att ett förbud att avverka var oproportionerligt eftersom ersättningsrätt saknades. Foto: Staffan Kyrk [CC BY 3.0].

i kraft 2008. Eftersom det handlade om en förordning och inte en lag granskades den inte av Lagrådet. I artskyddsförordningen hade man då tagit bort bestämmelsen om att förbud inte fick hindra ändamålsenligt nyttjande av marken. Någon uttrycklig ersättningsrätt i sådana fall finns inte reglerad i förordningen eller miljöbalken. Då om inte förr borde frågan väckts om förordningen och balken var i överensstämmelse med egendomsskyddet i regeringsformen.

Förordningen är väldigt långtgående och innebär bland annat att det är förbjudet att skada fortplantningsområden och viloplats för [alla] vilda fåglar. Den sågs länge som omöjlig att tillämpa på jord- och skogsbruk och tillämpades endast i liten omfattning fram till år 2016. Då bestämde sig Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket för att tillämpa artskyddsförordningen närmare dess ordalydelse och det togs fram gemensamma riktlinjer för tillämpningen som bland annat innebar att förbuden skulle anses träda i kraft om en åtgärd ansågs påverka artens (gynnsamma) bevarandestatus. Man tog vidare fram en lista över prioriterade fågelarter för vilka förbuden kunde aktualiseras. Därefter har ett antal fall prövats i domstol som gett viss vägledning om hur tillämpningen ska ske.

I det så kallade bombmurklemålet hade en skogsägare sökt dispens från artskyddsförordningen eftersom länsstyrelsen hade förbjudit avverkning på grund av förekomst av bombmurkla. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade först att förbuden i förordningen även gäller för pågående markanvändning i de fall arternas bevarandestatus riskerar att försämrans av åtgärden. Om pågående markanvändning avsevärt skulle försvåras måste emellertid dispens meddelas, eftersom ett förbud ansågs oproportionerligt när en lagstadgad ersättningsrätt saknades.

I ett tjädermål (Bollebygd) som initierats av Skogsstyrelsen enligt 12 kap 6 § miljöbalken gav Mark- och miljödomstolen Skogsstyrelsen rätt att begränsa avverkningen, eftersom tjädern riskerade att få försämrad bevarandestatus i regionen. Beslutet fastställdes av Mark- och miljööverdomstolen efter det att markägaren överklagat, men ersättning borde enligt domstolen utgå eftersom pågående markanvändning avsevärt försvårades. För att få ersättning måste markägaren stämma staten i en ny process. Då förlorade markägaren i första instans med hänvisning till att artskyddet bör ses som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken. Målet är i skrivande stund inte avslutat.

Rätten och rättstillämpningen har blivit mycket tilltrasslad och kostsam. Det är tydligt att stora skogsarealer för enskilda brukare kan komma att undantas från skogsbruk och att brukanderätten och bestämmanderätten reduceras starkt genom de olika uttolkningar av artskyddsförordningen som för närvarande råder. Ersättningsrätten är i fokus. Myndigheterna begärde 2016 en översyn av artskyddsförordningen och regeringen tillsatte Artskyddsutredningen som ska vara klar i maj 2021.

Nyckelbiotoper

Nyckelbiotopsinventeringen initierades i början av 1990-talet och skulle ge värdefull information om natur- och kulturmiljövärden i det nya skogsbruket. Skogsstyrelsen bedömde år 1995 att cirka 1 procent av skogen var nyckelbiotoper, idag är bedömningen att det rör sig om minst 4 procent. Den antalsmässigt största delen av de registrerade nyckelbiotoperna är små områden. Nyckelbiotoperna är dock ojämnt fördelade, vissa skogsägare har stora nyckelbiotoper och/eller en stor andel nyckelbiotoper på sin mark.

Metoderna för naturvärdesinventeringar syftar till att identifiera och bedöma områden som är av större betydelse för biologisk mångfald än omgivande miljöer. De utgör till sin natur subjektiva bedömningar. Det är inte möjligt att på ett objektivt och samstämmigt repeterbart sätt identifiera, avgränsa och bedöma naturvärden och dessas särskilda betydelse för skogens flora och fauna.

Nyckelbiotopsinventeringens syfte är inte att få till ett resultat med rättslig eller faktisk verkan för skogsägaren. Nyckelbiotoper finns inte reglerade i någon lagstiftning. Trots det får myndighetens registrering av nyckelbiotoper idag andra och långtgående konsekvenser för skogsägaren än vad som ursprungligen var avsikten. I praktiken förlorar många skogsägare möjligheten att bruka sin skog med stora ekonomiska konsekvenser som följd. Eftersom alla större virkesköpare är certifierade och inte köper virke från nyckelbiotoper gäller detta oberoende av om skogsägaren själv valt att certifiera sitt skogsbruk eller inte.

Riksdagen har under senare tid riktat tillkännagivanden till regeringen som innebär att rättssäkerheten för skogsägarna måste säkerställas när det gäller nyckelbiotopsinventeringen. Vad riksdagen noterat är att effekterna av nyckelbiotopsinventeringen för enskilda skogsägare i praktiken blir orimliga. Inventeringen kan anses brista både när det gäller

förutsebarhet och proportionalitet, två viktiga element i rättssäkerheten. En relevant följdfråga är hur nödvändig nyckelbiotopsinventeringen egentligen blivit.

Staten har inte haft någon aktiv roll som deltagare i eller utvecklare av intressentstyrda certifieringssystem. Mot den bakgrunden har staten hittills förhållit sig passiv till de negativa effekter som de statliga åtgärderna i kombination med FSC:s standard för Controlled Wood medför för den enskilde skogsägaren (se avsnittet om certifieringens effekter på handlingsutrymmet, sidan 79). Skogsstyrelsens interna rutin för nyckelbiotoper anger emellertid att myndigheten inom de resursramar och med de medel som finns tillgängliga ska verka för att nyckelbiotoper bevaras.

I inventeringshandboken för nyckelbiotoper betonas att det är viktigt att även virkesköpare och andra marknadsaktörer på ett tidigt stadium får information om fastigheter med nyckelbiotoper. En död hand har kommit att läggas över den skog som klassificeras som nyckelbiotoper.

Skydd av natur

Sveriges internationella åtaganden, främst FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD) och EU:s naturvårdsdirektiv, har fått stor genomslagskraft i svensk markanvändningspolitik. Dessa politiska målsättningar, liksom Sveriges etappmål för skydd av natur, utvärderas och följs upp 2020.

Enligt Nagoya-överenskommelsen under CBD är målet att 17 procent av landytan finns bevarad som skydd för biodiversitet. För att uppnå detta beslöts från svensk sida om ett nationellt etappmål om minst 20 procent skyddad eller på andra sätt bevarad land- och sötvattensyta. Sverige har därefter rapporterat att 14 procent av arealen är avsatt för skydd av natur, vilket renderar nationen en bottenplats i Europa då de flesta europeiska länder redovisar över 20 procent. I dessa länder räknar man in olika former av landskapsskydd som tillåter jord- och skogsbruk medan Sverige i huvudsak redovisar strikt skydd, det vill säga där jord- och skogsbruk är förbjudet. I en rapport från Lantbrukarnas Riksförbund om Sveriges internationella åtaganden visades att Sverige, med samma beräkningssätt som för övriga länder, bevarar över 20 procent och följaktligen gott och väl uppfyller målet från Nagoya.

Sverige har också rapporterat hur EU-direktiven genomförts. Flertalet av direktivens naturtyper sak-



Enligt EU:s biodiversitetsstrategi ska skogar med "old growth" bevaras. Det kan få konsekvenser för skogarna i norra Sverige. Foto: M. Eriksson.

nar enligt rapporteringen "gynnsam bevarandestatus". Ett villkor för gynnsam bevarandestatus är att en naturtyp inte understiger en viss referensnivå. De flesta länder i Europa sätter sina referensnivåer nära dagens tillstånd. Sverige avviker även här när referensnivån för gynnsam bevarandestatus istället satts till minst 20 procent av naturtypernas bedömda utbredning i ett förindustriellt landskap, vilket får konsekvensen att Sverige uppfattas ha en betydligt större miljösuld än andra medlemsländer.

En ny biodiversitetsstrategi har antagits av EU utan att fästa avseende vid arbetet med EU:s skogsstrategi. Målet är att skydda 30 procent av naturen, varav minst 10 procent som strikt skydd, och låta detta utgöra EU:s inspel vid kommande förhandlingar i CBD. Strategin kräver att medlemsländer uppnår gynnsam bevarandestatus för naturtyperna. Dessutom anges i strategin att skogar med "old growth" ska identifieras och bevaras, vilket antas komma att få konsekvenser för skogarna i norra Sverige.

Samtidigt med arbetet i Skogsutredning 2019 diskuteras uppföljningen av Sveriges etappmål. Den svenska regeringen hänvisar till EU och sluter upp bakom unionens biodiversitetspolitik. Det är sann-

likt att regeringen är beredd ta höjd för ett nytt mål om att skydda 30 procent av naturen. En fråga är hur detta förhåller sig till skogslandet Sveriges egen nationella politik för skogsresurserna med två övergripande, jämställda mål rörande miljö och produktion, med sektorssamverkan och en tro på brukares frihet under ansvar.

Med det officiella Sveriges rapporter om skyddad natur, med regeringens syn på behovet att restaurera natur för historiska miljösulder och med den landskapsplanering som nu växer fram regionalt, kan 2020 bli året med ny officiell syn på valet mellan att "skydda natur" och en långsiktig areell produktion. Varje procent av naturen motsvarar närmare en halv miljon hektar mark och sötvatten.

Strandskydd

Strandskyddet tillhör svensk folkhemshistoria med sin bakgrund i 1938 års Fritidsutredning. En strandlag stiftades 1952 och ett generellt strandskydd infördes 1975 i naturvårdslagen. Därmed blev strandskyddet den kanske mest omvälvande rådighetsinskränkningen i fast egendom i modern tid. Det främsta syftet för förbudslagen var att förhindra den pågående strandnära fritidsbebyggelsen. Strandskyd-



Översynen av strandskyddet ska öka differentieringen för att ge bättre möjligheter att utveckla landsbygden. Foto: Marianne Eriksson.

det har därefter utvidgats i flera steg fram tills idag. Någon regelrätt och önskvärd avstämning mot grundlagsreformens förstärkta egendomsskydd 1994 gjordes inte. År 1999 överfördes strandskyddet till miljöbalken. En dispensprövning i det enskilda fallet skulle innefatta en intresseprövning, det vill säga en proportionalitetsbedömning skulle göras.

Under åren växte styrkan i den opposition som ville se att landsbygdens intresse fick större tyngd i bestämmelserna. Det uppstod ett politiskt förändringstryck som ledde fram till en strandskyddsreform 2009 då reglerna differentierades och det beslutades om särskilda skäl för dispenser. Några år senare tillkom lättnader i kriterierna för att kunna upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag. Men i praktiken uppstod ett mottryck ute i myndigheterna vilket bromsade de tilltänkta reformerna.

Regeringen tillsatte 2019 en ny utredning, "Översyn av strandskyddet", som en del av Januariavtalet mellan fyra partier. Enligt utredningens direktiv ska man inte förändra strandskyddets syften. Men bestämmelserna behöver göras om i grunden genom en ökad differentiering för att få till stånd ett mer anpassat, flexibelt och ändamålsenligt strandskydd som ökar möjligheten till utveckling av landsbyg-

den. Målsättningen är även denna gång att lagen ska ändras så att användarfriheten ökar.

Starka krafter med olika utgångspunkter står mot varandra i strandskyddsfrågan. Ur ett markägarperspektiv behöver lagstiftaren beakta att förslaget till nya strandskyddsregler blir väl förankrat i den svenska grundlagen. Det innebär att strandskyddet behöver differentieras på sätt som motsvarar egendomsskyddets krav att det verkligen rör sig om angelägna allmänna intressen och att proportionalitetsprincipen uppmärksammas. Ska strandskyddet vara en förbudslag även fortsättningsvis behöver lagens dispensmöjligheter i det enskilda fallet vidgas och proportionalitetsprincipens bestämmelser om "intresseavvägning" ges en ny och annorlunda utformning, som stärker det enskilda intresset i förhållande till det allmänna.

Jordbruk

Äganderättens omfattning är naturligen central i en strävan att främja jordbrukets utveckling. För näringsutövarna är det angeläget att följa upp och påverka de politiska förändringarna inom äganderättens samtliga funktioner. Avgörande för det svenska jordbrukets ekonomi och därmed livskraft är för

närvarande den europeiska jordbrukspolitikens, CAP, ekonomiska stödsystem. Knutna till detta stödsystem har under senare år tillkommit ett stort och växande antal miljövillkor, som i vissa fall även utvidgats av statsmakterna. Dessa inskränkningar av nyttjandefriheten har ”dämpats” av stödsystemet och knappast föranlett någon öppen debatt om i vilken grad de i realiteten påverkar äganderätten i jordbruket.

Det moderna *vattenskyddsområdet* täcker relativt stora markområden och finns särskilt reglerat i miljöbalken. Vattenskyddsområden har redan från starten omfattats av grundlagens egendoms- skydd och miljöbalkens ersättningsbestämmelser. Emellertid har kommuner sett separata möjligheter att med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler inskränka användningen av godkända bekämpningsmedel inom vattenskyddsområden utan någon ersättningsrätt för markägaren. Ett politiskt klarläggande hade kunnat öka rättssäkerheten, underlättat tillkomsten av vattenskyddsområden och blivit främjande för jordbruket. Ett par domslut i sen tid har dock gått kommunen emot och gett brukaren ersättningsrätt.

Åkermarken är en ändlig resurs i en krympande värld. Det talar för att samhället med tanke på folkförsörjningen borde bevara den goda jorden som

ett riksintresse. Att förstöra jordbruksmark är i det närmaste irreversibelt. För att klara omställningen till ett långsiktigt hållbart samhälle är det viktigt att kunna upprätthålla jordbruksproduktionen på åkermarken.

Enligt 3 kap. 4 § miljöbalken är jord- och skogsbruk av nationell betydelse. Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Det är många intressen som korsas när det gäller användningen av åkermarken, och många jordbrukare möter kommunpolitiker och tjänstemän som har svårt att inse jordbrukets förutsättningar och betydelse. På senare tid har även Mark- och miljööverdomstolens praxis lett till en tillämpning som inte är önskvärd ur ett landsbygdsperspektiv. Detta kan yttra sig som en restriktivitet mot att tillåta privatpersoner att bygga enstaka enbostadshus på odlingsbar mark samtidigt som stora exploateringsobjekt får kommunal uppbackning för att bebygga den bästa åkermarken i Sverige, även mot ägarnas vilja.

Det finns idag ett förändringstryck från lantbruket att lagstiftningen ska ses över. När det gäl-



Att exploatera god åkermark innebär att tära på en ändlig resurs. Foto: Peter Sylwan.

ler skyddet av jordbruksmarken har miljöbalken kommit att sila mygg och svälja kameler. Brukarna trycker på att byggnader och anläggningar som krävs för att bibehålla och utveckla lantbrukets verksamhet bör få uppföras. Den goda hushållningen med marken som det från allmän synpunkt innebär att fortsätta och utveckla livsmedelsproduktion borde inte hindras av bestämmelser i miljöbalken. Folkförsörjningsaspekten kan bli ifrågasatt, när det blir aktuellt att förlägga tunga industriella och kommersiella investeringar till den goda åkerjorden.

Jaktlagen

Jakttraditionen i Sverige är stark och det finns mycket goda förutsättningar för viltvård i landet. Ändå uppgår jaktens värde bara till en bråkdel av produktionsvärdet i jord- och skogsbruket. Under senare år har populationerna av framför allt klövvilt byggts upp och blivit mycket stora, vilket lett till svåra skador i jord- och skogsbruket.

Jakträtten tillhör markägaren och jakten kan upplåtas till annan som en nyttjanderätt. Viltet är däremot en gemensam resurs som rör sig över fastighetsgränserna. Eftersom ingen äger viltet innan det fällt blir det i praktiken ingen som tar ansvar, varken för populationernas tillväxt eller för viltskadorna. Jaktlagstiftningen är inte funktionell idag. Jaktlagen är från 1987 men är i sin inriktning och till sitt syfte i stora delar lik jaktlagen från 1938. Den är i grunden skriven för att motverka överuttag ur viltstammarna, vilket är den motsatta situationen mot den rådande, och för att beivra traditionella jaktbrott. Dagens omvända förhållande har skapat ett förändringstryck ute i näringarna som går ut på att jaktlagstiftningen behöver moderniseras för att produktionen i jord- och skogsbruket inte ska missgynnas eller förstöras genom omfattande viltbete. Förutom översyn av restriktioner i jaktlagstiftningen behöver skadefrågorna utgöra en viktigare parameter i viltförvaltningen.

Mineralprospektering

Sverige är rikt på mineral. Under 2010-talet gick en våg av mineralprospektering fram över i princip hela landet. Den svenska prospekteringsmarknaden ligger öppen för utländska prospekterings- och gruvföretag. Över 900 sökta eller gällande tillstånd för mineralprospektering täcker idag över 1 miljon hektar mark. En stor andel av dessa tillstånd övergår i mer detaljerade undersökningstillstånd som pro-

spekteringsföretagen sedan kan handla med. För en mindre del av dessa ansöks sedan om bearbetningskoncession. Fastighetsägare kan under 25 år få leva i ovisshet om koncessionshavaren avser att starta någon gruvverksamhet. Den rätt koncessionshavare erhåller kan beskrivas som en nyttjanderätt, det vill säga som en inskränkning av ägarens befogenheter.

Minerallagen från 1991 är en exploateringslag vari en avvägning gjorts mellan markägarnas, prospektörernas och samhällets intressen. Det starka allmänintresset av en konkurrenskraftig gruvnäring har här gett den enskilde sakägaren en svag ställning. Lagen innehåller ingen begränsning av undersökningsarbetets omfattning, men prospektören är strikt ersättningsskyldig för uppkomna skador. För att bedriva undersökningsarbete krävs en arbetsplan som ska godkännas av Bergsstaten och delges markägaren. Har markägaren några invändningar avgör Bergsstaten tvisten. Ett problem är att bevisbördan i fråga om skadornas konsekvenser faller på markägaren. Någon ersättning till markägaren för upplåtelsen av marken finns inte.

Minerallagen har i sen tid aktualiserats genom Alunskifferutredningen. Från markägarhåll vill man se en vidare utredning i syftet att förändra mineralagstiftningen vars regleringar sticker ut på flera sätt vid en jämförelse med andra berövanden av fast egendom. Minerallagstiftningen skapar stor otrygghet då den får jord- och skogsbruk att bli sekundära. Även kommunrepresentanter kan uppleva att de står handfallna inför de omfattande prospekteringsarna. Den för gruvverksamheten generösa lagstiftningen har sin historiska grund i att denna ansetts utgöra ett "angeläget allmänt intresse". Med globaliseringen och gruvbranschens utveckling blir detta allt mer ifrågasatt.

Ett motsatt förändringstryck kommer från gruvnäringen. Inte minst de utländska företagen i branschen har upplevt att den komplicerade tillståndsprocessen i Sverige blivit ett hinder för tilltänkta investeringar.

Kraftledningar och annan infrastruktur

Vid kraftledningsintrång gäller en komplex lagstiftning som vilar på bland annat ledningsrättslagen och expropriationslagstiftningen. Svenska Kraftnät är huvudman när det gäller stamnätet. Inom väg- och järnvägsnätet gäller motsvarande speciallagstiftning med Trafikverket som huvudman. Lagstiftningen har legat fast under många år men 2010 höjdes ex-



*Ett starkt ökat behov av utbyggd infrastruktur, inte minst för eldistribution, ökar exploateringsstrycket på jordbruks- och skogsmark.
Foto Ylva Nordin.*

propriationslagens ersättningsnivå vid markintrång och inlösen av skog med 25 procent. I en rapport för några år sedan uppmärksammade Riksrevisionen att en för markägarna negativ inställning inträtt vid myndigheternas hantering av expropriationsfrågor, det vill säga av besittningsskyddet.

Dagens växande behov av utbyggd infrastruktur ökar exploateringsstrycket på jordbruks- och skogsmark. Sverige står inför en period av nödvändiga investeringar i inte minst stamnätet för eldistribution. Nya elkraftledningar projekteras, vägnätet moderniseras och byggs ut och det finns en stark politisk vilja att inför framtiden satsa på utbyggnad av spårtrafik. Detta kommer oundvikligen att innebära omfattande markintrång och ett förnyat förändringstryck gentemot äganderätten på fältet.

Energimarknadsinspektionen är den myndighet som beviljar kraftbolag koncession för ny- eller ombyggnad av kraftledningar. År 2019 sa inspektionen nej till Svenska Kraftnäts ansökan om överföringsledningen från Oskarshamn till Hemsjö i Blekinge. Bakgrunden till en tuffare attityd från Energimarknadsinspektionen var kommuners och markägares aktiva opinionsbildning. Myndigheten fick 2017 i uppdrag av regeringen att utreda behovet av att som regel använda samhällsekonomiska

konsekvensanalyser, något som Svenska Kraftnät varit emot. Året dessförinnan hade kommuner och Lantbrukarnas Riksförbund låtit genomföra en gemensam samhällsekonomisk konsekvensanalys, som fått stor betydelse då den visat på brister i Svenska Kraftnäts samråd, men också stora skillnader i attityden till alternativ teknik.

Med de uppmärksammade kraftledningsprojekten under senare år, främst i södra Sverige, har man på politiskt håll registrerat markägarnas reaktioner med krav på förbättrade tillstånds- och samrådsprocesser och en höjning av ersättningsnivåer. Även lokala politiker och riksdagsledamöter har tagit ställning och lyft frågor om besittningsskyddet och ersättningsrätten till riksdagen och berörda ministrar.

Rättsosäkerhet

Bristande rättssäkerhet i myndigheternas åtgärder är ett återkommande drag i flera av de beskrivna fallen. I synnerhet skogsägare och deras företrädare har under senare år menat att deras äganderätt inskränkts genom en allt snävare syn på de skogspolitiska frihetsgraderna och kränkts genom bristande rättssäkerhet i myndigheternas åtgärder. Belägg för markägarnas påståenden om en tilltagande rätts-

osäkerhet kan hämtas från vittnesmål och iakttagelser om myndighetsåtgärder mot enskilda. Det kan gälla såväl agerande i enskilda ärenden som generella ställningstaganden och riktlinjer för ärendehandläggning från myndigheterna. De enskilda som berörs har av förvaltningsmyndigheterna hänvisats till att stämma staten inför domstol på ersättning för den skada de förorsakats. Vid sidan av de enskilda vittnesmålen och iakttagelserna kan noteras att kraven på god förvaltning – att också ta hänsyn till den enskildes intressen samt skyddet av äganderätten – inte tycks ha kommit till uttryck i myndigheternas interna utredningar och riktlinjer för dessa ärenden.

Utvecklingen har lett till överklaganden från markägarna och domstolsavgöranden. Genom en rad avgöranden från Högsta domstolen har grundlagens rättighetsskydd för enskilt ägande lyfts fram. I ett mål om rätten till fiske i Torne älv tillerkändes ägaren ersättning direkt på grundval av 2 kap. 15 § regeringsformen. Domstolen slog fast att det finns en allmän rättsgrundsats om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar. I ett annat mål som gäller en fastighetsreglering bekräftade Högsta domstolen att proportionalitetsprincipen ska användas när regeringsformens regler om egendomsskydd är tillämpliga. Domen är ett förtydligande av att vanlig lag måste tolkas i enlighet med regeringsformen. När det gäller synen på frågan om pågående markanvändning har domstolen i ett mål som gällde åker- och betesmark i träda, klargjort att begreppet ska ges en generös tillämpning och att det är fastighetens användningssätt som är avgörande för frågan om pågående markanvändning. Domstolen slår också fast att miljöbalkens regler ska tolkas och tillämpas i linje med vad som följer av regeringsformens bestämmelser om ersättning vid rådighetsinskränkningar och av Europakonventionen.

Även Mark- och miljööverdomstolen har efter markägares överklaganden haft anledning att erinra om egendomsskyddet och proportionalitetsprincipen. I en dom om artskyddsbestämmelserna konstaterade domstolen att en proportionalitetsbedömning måste göras vid rådighetsinskränkningar. En viktig faktor vid proportionalitetsbedömningen är då möjligheten för den enskilde att få ersättning. Ersättningsrätten och den pågående markanvändningen behandlades även i ett mål om potatisodling med växtskyddsmedel inom ett vattenskyddsområde. Domstolen betonar att det inte bör komma

ifråga att i rättstillämpningen kringgå den avvägning mellan enskilda och allmänna intressen som ersättningsregleringen i 31 kap. 4 § miljöbalken ger uttryck för. I ett mål om fjällnära skog prövades frågan om rätten till ersättning och vad som ska anses utgöra pågående markanvändning. Domstolen använder i domskälen lydelsen ”uppenbart” i båda dessa frågeställningar vilket får anses betyda att domstolen inte delar statens vidhållande att stora oklarheter förelegat.

Regelbördan ökar

Fallen tyder också på att en växande och allt mer komplex regelbörda är ett betydande problem för näringarna. Nästan hälften (45 procent) av företagen i de gröna näringarna upplevde år 2017 lagar och myndighetsregler som ett stort hinder för företagets utveckling och tillväxt. Motsvarande siffra för de övriga företagen var 24 procent. De regler som sticker ut som stora tillväxthinder för dessa företag är miljöregler, plan- och byggregler samt branschspecifika regler. Enligt företagen själva är en av de viktigaste begränsande faktorerna för företags- och verksamhetsutveckling inom jord- och skogsbruket idag det gällande regelverket för brukandet.

Hos statsmakterna har funnits en uttalad ambition att påtagligt minska den statliga regelbördan. Det har under lång tid varit en utgångspunkt för myndigheterna att regelbeståndet inte får bli alltför omfattande. Onödiga regler ska rensas ut och nya regler beslutas bara om de verkligen behövs. Målet är att åstadkomma enkla och klara regler som är lätta att överblicka och som leder till det eftersträvade resultatet. Vidare ska de kostnader för staten, kommunerna, företagen och de enskilda som följer med regelgivningen hållas nere så långt det går.

I 1993 års skogspolitiska beslut poängterades särskilt nödvändigheten av att de bemyndiganden som skogsvårdslagen kom att innehålla inte utnyttjades för att skapa en ny, omfattande och komplicerad detaljreglering för skogsägarna. Syftet var alltså att öka skogsägarnas frihetsgrader och minska den statliga styrningen. Trots detta har Skogsstyrelsens, liksom många andra myndigheters, föreskrifter under senare år kommit att bli alltfler och alltmer detaljerade.

I och med att allt fler av miljöbalkens bestämmelser kommit tillämpas, och med ett växande inflytande från både EU-rätten och den internatio-

nella rätten, ökar både mängden regler och komplexiteten i regleringarna på de gröna näringarnas område. Med denna tendens är det rimligt att anta att de statliga målen kan bli svåra att uppnå. I takt med att reglerna blir fler och mer detaljreglerande inskränks markägarens förfoganderätt.

Rättsfall

Århuskonventionen: Högsta Förvaltningsdomstolen 2014 ref. 8;

Högsta domstolen mål nr Ö 6017-18; Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) mål nr M 3574-16; MÖD mål nr M 2908-12; MÖD mål nr M 3100-12; MÖD mål nr M 5983-14.

Fjällnära skog: MÖD mål nr M 7903-15 och M 1729-19.

Rättsosäkerhet: Nytt Juridiskt Arkiv (NJA) 2014, s. 332; NJA 2015, s. 323, NJA 2018, s. 753; MÖD mål nr M 9276-17.



Mängden regler och komplexiteten ökar inom de gröna näringarna. I takt med det inskränks markägarens förfoganderätt. Foto: Ylva Nordin.

Faktorer bakom förändringstryck

Hur ett förändringstryck slår igenom på näringarnas villkor beror i hög grad på de beslut som statsmakterna och statsförvaltningen fattar, allt oftare under påverkan från EU. I fortsättningen diskuteras några omständigheter som påverkar förändringstryckets genomslag på markäganderätten.

Statsmakternas styrning diskuteras i ett första avsnitt. Där uppmärksammas tendensen att lägga tyngdpunkten i normgivning och intresseavvägningar i myndigheternas händer och att ge statsmakternas styrning en alltför liten roll. En parallell process har inneburit att övergripande avvägningar och ställningstaganden överlåtits på domstolar. Nära knutet till det vidgade utrymmet för myndighetsbeslut ligger tendensen att överimplementera EU-lagstiftning och internationella åtaganden.

Ett andra avsnitt tar upp tendenser i statsförvaltningens agerande. Förutsättningar för att kraven på statstjänstemannarollen ska kunna uppfyllas diskuteras liksom rättssäkerhetsfrågan. Skogspolitiken används som konkret exempel på viktiga förändringstendenser under senare år. I anslutning till resonemangen om statsförvaltningen diskuteras i ett tredje

avsnitt det så kallade miljöparadigmets betydelse för den förda politiken.

Ett fjärde avsnitt beskriver EU:s ökade aktivitet på skogspolitiken område i och med att en allt ambitiösare miljö- och klimatpolitik tenderar att underordna skogsbruket under EU:s befogenheter.

I ett femte avsnitt beskrivs det tryck som härör från normer som tillkommit vid sidan av det demokratiska beslutsfattandet, marknadskrafternas certifieringssystem, och hur detta samspelar med förvaltningsmyndighetens agerande.

Statsmakternas styrning

Äganderätten avgränsas av statsmakterna och myndigheterna på grundval av rådande ideologi med dess visioner. I realiteten finns det också andra inflytelserika konstellationer i samhället såsom näringslivets bärande branscher, fackföreningsrörelsen och krafter i civilsamhället, till exempel miljöorganisationer. Med en försiktig ledning från regeringens och riksdagens sida på jord- och skogsbrukets område överlämnas en del av initiativkraften till tongivande drivkrafter i omvärlden.

Självständiga myndigheter

Under de senaste decennierna har en förskjutning skett mot användning av ramlagar med bemyndiganden för myndigheterna att närmare fastställa normerna genom mer detaljerade föreskrifter. Sådana bemyndiganden lämnar i många fall stort utrymme och få uttalade begränsningar för myndighetens regelgivning. Tyngdpunkten i regeringens myndighetsstyrning på skogs- och miljöområdet utgörs av utpräglad ramlagstiftning samt kortsiktiga regeringsuppdrag i ett stort antal.

Om statsmakterna utan att ta ansvar för långsiktig styrning förlägger tyngdpunkten i både normgivningen och politikens intresseavvägningar i förvaltningsmyndigheternas händer, lämnas fältet fritt för den statliga förvaltningen att kunna omtolka och fjärra sig från kärnan i riksdagens inriktningsbeslut på olika politikområden. Till detta kommer att myndigheterna fått ett stort ansvar för implementeringen av EU-lagstiftning.

Riksdagens avvägningar fattas

För att styrningen av myndigheter och bedömningen av den politiska måluppfyllelsen ska fungera krävs adekvata resultatredovisningar i båda leden, från myndigheter till regeringen och från regeringen till riksdagen.

Styrtutredningen konstaterade i sitt betänkande från 2007 att utvärderingssystem, som har byggts upp av myndigheter med genomförandansvar, tenderar att frambringa mängder av upplysningar, men saknar sådana som kan föranleda omprövningar. Redovisningen får en bekräftande karaktär, då någon ifrågasättande information inte kommer fram. En annan konsekvens som Styrtutredningen pekade på är att statens åtaganden och grundläggande inriktning av olika verksamheter mycket sällan utvärderas i regeringens dialog med riksdagen. Regeringens resultatredovisning inom olika politikområden inför riksdagen skulle enligt utredningen behöva utvecklas mot mer övergripande redogörelser av effekterna av den samlade statliga verksamheten.

För de areella näringarnas del finns behov av sådan övergripande utvärdering bland annat för att kunna göra en politisk avvägning mellan hur stor andel av skogsmarksarealen som bör tas ur bruk av naturvårdsskäl och hur stor areal som fortsättningsvis bör brukas. Vägvalets konsekvenser och påverkan på andra viktiga samhällsmål behöver utvärderas. I praktiken har storskaliga avvägningar hittills

fått stor betydelse för ägarna och deras äganderätt eftersom besluten i huvudsak skett under tvingande former.

Juridifiering av politiken

En annan trend under de senaste årtiondena är att övergripande avvägningar och politiska ställningstaganden i allt högre grad överlåtits från de folkvalda till domstolar. Den juridiska makten har ökat och utrymmet för politiska beslut minskat. Man talar om juridifiering, judikalisering eller förrättsligande. Juristerna Leila Brännström och Oscar Taxén har uppmärksammat trenden och klargjort dess innebörd.

Trenden står för något annat än användningen av rättsliga medel för att uppnå politiska mål. Det slaget av juridifiering genom politik har under större delen av 1900-talet fungerat som ett redskap för att förverkliga politiska ambitioner och har ökat i omfattning. Men från och med 1990-talet har rätten kommit att allt oftare övergå till att beskära politikens handlingsutrymme och det har skett en juridifiering av politiken. Därtill finns en juridifiering genom domstolars beslut och som handlar om domstolars normgivande makt.

Den viktigaste orsaken bakom denna juridifiering av politiken är att mänskliga rättigheter, genom Europakonventionen och EU-rätten, i det närmaste kommit att få rättslig status som en slags internationell grundlag. Det har inneburit att riksdagens normgivning har underställts ett rättsligt ramverk av konstitutionell rang och domstolarnas granskning. Juridifieringen av politiken har i stor utsträckning varit initierad av de politiska instanserna själva. Riksdagen har genom att ansluta Sverige till EU och inkorporera Europakonventionen i viss utsträckning beskurit sitt eget och framtida politikers handlingsutrymme. En del av juridifieringen har dock ägt rum på internationella domstolars initiativ eftersom de har utvidgat de internationella eller EU-gemensamma regelverkens tillämpningsområden på sätt som svenska politiska instanser inte hade räknat med.

En mer kontroversiell situation kan inträffa när domstolar stadfäster rättsregler som får generell tillämpbarhet. Så har till exempel miljöorganisationers möjligheter att överklaga beslut utvidgats genom rättspraxis till fler ärendetyper än som framgått av den svenska regleringen. Ett uppmärksammat fall var Högsta förvaltningsdomstolens dom

i det så kallade Änokmålet, där man tillämpade Århuskonventionen på ett sätt som innebar en nytolkning av förvaltningslagen, med utvidgad klagorätt för allmänheten och miljöorganisationer. Följden blev att domstolens beslut kringgick det demokratiska systemets beslutsgång och lagstiftarens avvägningar.

Man kan förutskicka att det blir problem om juridifiering leder till att politikernas förmåga att ta ansvar för den förda politiken minskar. Fler hinder kan resas efter vägen eller lång tidsutdräkt uppstå



Gränsen mellan politik och domstolar förskjuts. Politiken "juridifieras" när övergripande avvägningar och ställningstaganden överläts från de folkvalda till domstolar. Foto: Marianne Eriksson.

när myndigheter är osäkra i sin rättstillämpning eller när icke direkt berörda parter ser domstolsprövning som ett sätt att utöva inflytande över andras egendom och brukande.

Överimplementering får konsekvenser

Höga ambitionsnivåer vid tillämpningen av EU-lagstiftningen eller internationella åtaganden är en annan tendens. Extensiva tolkningar kan användas som förevändning för hög nationell ambitionsnivå som kan få oönskade konsekvenser för enskilda och företag och skapar ojämlika konkurrensvillkor medlemsstaterna emellan.

Med överimplementering avses att en medlemsstat ställer strängare krav vid genomförande, tillämpning och tolkning än vad som krävs eller egentligen är motiverat med hänsyn till EU-lagstiftningen eller internationella åtaganden. Bakom detta kan ligga en rädsla för konflikt med andra stater eller EU-institutioner. Det kan diskuteras om inte svensk överimplementering råder bland annat beträffande ramdirektivet för vatten, art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet samt Århuskonventionen.

Överimplementeringen får också konsekvenser när Sverige återrapporterar hur de krav som ställts enligt EU-rätten eller internationell rätt uppfyllts. Underlaget till återrapporteringen sammanställs i regel av den myndighet som har ansvaret för det verksamhetsområde åtagandet gäller. Som exempel kan nämnas att Artdatabanken på uppdrag av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten sammanställer EU-rapporteringen enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet och artikel 12 i fågeldirektivet. Baserat på resultatet av utvärderingen ska myndigheten också ta fram förslag till nya åtgärder. Svenska förhållanden beskrivs ofta som problematiska, vilket innebär att ytterligare stora insatser krävs för att uppfylla gjorda åtaganden.

Likartade problem föreligger vid internationella förhandlingar, partsmöten och EU-arbetet på jord- och skogsbrukets områden. Det blir av stor betydelse för den nationella rättsutvecklingen hur svenska instruktioner då formuleras. De behöver vara tillräckligt tydliga och innehålla de politiska överväganden och utgångspunkter som ska vara styrande vid förhandlingarna. Sverige företräds i många sammanhang av tjänstemän som är saks experter och väl insatta i sitt sak- och politikområde.

Men väl så viktigt är att den svenska representationen rymmer den ytterligare erfarenhet som kan

behövas för att till fullo representera svenska intressen.

Statsförvaltningens utveckling

I det verkliga livet möter medborgaren staten i form av statstjänstemannen. I det mötet omsätts statens maktutövning och förpliktelser till faktisk och rättlig handling. Som statstjänsteman har man maktmedel att tillgå, och ofta ett relativt stort bedömnings- och handlingsutrymme.

Men med myndighetsuppgiften kommer också lagstadgade skyldigheter. När förvaltningen möter den enskilde ska rättsreglerna tillämpas förutsebart och den enskilde ska skyddas från godtyckliga ingrepp. Som ett yttersta skydd mot oriktig maktutövning finns rätten för den enskilde att få sin sak prövad i domstol – rätten till en effektiv och rättvis prövning i domstol.

Statstjänstemannarollen och förvaltningskunsken

En grundläggande förvaltningskunskap krävs, bland annat för att kunna skilja mellan aspekter och intressen som ska respektive inte ska tillmätas betydelse vid rättstillämpning. En svag förvaltningskultur kan leda till att enskildas intressen inte beaktas, att politiska samhällsmål betraktas som en del av rättsordningen, eller att personliga värderingar och myndighetskulturen hos rättstillämparen får genomslag istället. Den enskilt mest bekymmersamma följden av en svag förvaltningskultur är konsekvenserna för enskilda i termer av bristande rättssäkerhet.

Under de senaste årtiondena har statstjänstemannarollen och förutsättningarna för god förvaltningskultur diskuterats i offentliga utredningar. Den förvaltningspolitiska utredningen menade 2004 att förmågan att förverkliga de folkvaldas beslut på ett kunnigt, opartiskt och rättssäkert sätt hade avgörande betydelse för medborgarnas förtroende för förvaltningen.

Förvaltningsutredningen hävdade att det krävdes en massiv utbildningsinsats i förvaltningskunskap inom statsförvaltningen för att säkerställa förvaltningskunnandet. Efter Värdegrundsdelegationens slutrapport 2016 fick Statskontoret i uppgift att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i statsförvaltningen.

År 2018 trädde en ny förvaltningslag i kraft. Den nya förvaltningslagen är en ur rättssäkerhetsperspektiv positiv åtgärd. Dock förutsätter en adek-

vat och faktisk tillämpning av lagen att det finns tillräckliga förvaltningskunskaper hos myndigheterna. Det är därför ännu för tidigt att sia om vilket genomslag den nya förvaltningslagens ökade tydlighet kommer att få i förvaltningen.

Rättssäkerhetsfrågan

Det finns ingen entydig och preciserad definition av vad rättssäkerhet är men få skulle bestrida att den innefattar både utformningen och tillämpningen av rättsreglerna. En rättssäker regelgivning innebär att det i ägarens praktiska verklighet går att utläsa och förstå vad lagstiftningen kräver, och även att förutse handlingars eventuella rättsliga konsekvenser. En rättssäker tillämpning av rättsreglerna innebär bland annat att all offentlig maktutövning ska ha stöd i lag och att den enskilde vid den offentliga maktutövningen är tillförsäkrad sina grundläggande fri- och rättigheter. Vidare att myndigheten tillämpar grunderna för god förvaltning. Den enskilde ska alltså vid varje myndighetskontakt kunna förvänta sig ett oväldigt och rättssäkert agerande från det offentliga företrädare. Åtgärder som kränker den enskildes grundläggande fri- och rättigheter i fråga om rätten till egendom och som förbiser kraven på god förvaltning bör betraktas som inskränkningar av den enskildes äganderätt.

Rättstillämpande myndighet utgör normalt första instans i de ärenden som blir aktuella inom de areella näringarna. Många förvaltningsmyndigheter ska avgöra svåra och komplexa frågor, som berör allmänna och enskilda intressen. Den rättstillämpande expertmyndigheten har likväl ansvaret att efter bästa förmåga, utifrån den vägledning som finns i frågan, fatta ett rimligt och väl avvägt beslut med grund i principerna om god förvaltning.

Som en yttersta rättssäkerhetsgaranti har den enskilde rätt att få sin sak prövad i domstol ifall denne anser att myndighetens beslut är fel. Domstolarna är alltså till för medborgarna och för att skipa rätt. Förvaltningsmyndighetens roll i domstolsprövningen är att som den enskildes motpart, men fortsatt på objektiv och saklig grund, agera som det allmännas företrädare. Samma krav på myndigheten att agera i enlighet med principerna om god förvaltning kvarstår emellertid, även när myndigheten utgör motpart till den enskilde.

Sett i detta perspektiv blir myndigheters överväganden om offensiv rättstillämpning tveksamma, till exempel när en myndighet vill problematisera



Domstolarna är till för medborgarna och den enskildes yttersta rättssäkerhetsgaranti. Foto: Ewa Ahlin.

frågor och överlämna dem till domstol att avgöra. Domstolsprövning är instiftad som en rättssäkerhetsgaranti för den enskilde, inte som ett medel för förvaltningsmyndigheterna att utreda hur myndighetspraxis bör utformas. Däremot kan ett överklagande från en myndighet, i det fall en domstol ändrat myndighetens beslut, i behövliga fall tjäna syftet att skapa vägledande avgöranden i högsta instans så att beslutsmyndigheten vet hur den ska förfara i sin fortsatta verksamhet. En prejudikatbildning kan på så sätt främja rättssäkerheten och effektiviteten i förvaltningen.

Skogspolitiken som exempel

I riksdagens senaste skogspolitiska beslut år 2008 deklarerades att grunderna från 1993 års beslut ligger fast. Riksdagen underströk samtidigt att en tydligt definierad och långsiktig äganderätt utgör en viktig förutsättning för skogspolitikens bärande principer om två jämställda mål och det delade sektorsansvaret mellan staten och skogsägarna.

Skogspolitiken är ett politikområde som kräver långsiktighet och kontinuitet, varför skogspolitiska beslut av tradition fattas med brett parlamentariskt stöd. Politiken kännetecknas av stor handlingsfrihet för skogsägarna men också av ekonomiskt och kunskapsmässigt ansvar för det egna skogsbruket. Detta brukar sammanfattas som skogspolitikens princip om frihet under ansvar. De enskilda skogsägarnas beslut ska gagna det egna skogsägandet samtidigt som de många skogsägarnas beslut sammantaget bidrar till de skogspolitiska målen och gagnar samhället.

Trots att grunderna för skogspolitiken varit oförändrade har stora förändringar skett i sektorsmyndighetens syn på sitt uppdrag och verksamhetens inriktning.

Den gällande skogsvårdslagen är en ramlag som verkar normerande för skogens skötsel. Information och rådgivning utgör medel för att styra skogsbruket i den riktning som skogspolitiken stakar ut. Traditionellt har Skogsstyrelsen i första hand genomfört tillsyn med hjälp av råd. Sådan information och rådgivning som har mycket nära samband med lagstiftningen utgör så kallad främjande tillsyn. En utvärdering av Statskontoret år 2010 visade att dessa myndighetsuppgifter prioriterades ned. Statskontoret ifrågasatte det stora beroendet av externfinansiering med EU-medel, samtidigt som rådgivningen fortfarande var ett av de viktigaste skogspolitiska styrmedlen.

År 2013 blev tillsyn ett fokusområde på Skogsstyrelsen. Hög aktivitet inom tillsynen mäts genom antalet ingripanden mot enskilda i form av förelägganden och förbud om miljöhänsyn. I en förstudie av systemtillsyn sägs Skogsstyrelsens ambition vara att ”öka antalet föreläggande och förbud som beslutas med stöd av 30 § skogsvårdslagen och 12 kap. 6 § miljöbalken, sätta ned foten och ange lagens krav i enskilda ärenden, och få domar i de ärenden som överklagas till domstol som sedan kan ge oss vägledning i det fortsatta arbetet”. Detta ligger tämligen långt från den främjande tillsyn och rådgivning som skogspolitiken främst är uppbyggd på och som är utformad för att bejaka vida frihetsgrader, mångfomighet och skogsägarnas frivilliga medverkan.

Skogspolitiken har utformats med utgångspunkt i den svenska skogens ägarstruktur. Den nuvarande politiken syftar till att främja skogsägarens eget ansvar, kunskap och engagemang och en bärande del utgörs av frivillig sektorssamverkan. Varje skogsägare är ansvarig för sitt skogsbruk. Uppdrag och ansvar kan regleras genom avtal mellan skogsägaren och skogsägarföreningen eller skogsbolaget.

Skogsstyrelsen har, delvis mot bakgrund av anslagsminskningar, skiftat fokus från skogsägare till huvudsakligen ”utförare” av skogsbruksåtgärder. Flera av Skogsstyrelsens sentida ändringsförslag i skogsvårdslagen har miljöbalken som förlaga och syftar till att genom lagstiftning föra ansvaret för skogsbruket från skogsägaren till de skogsägareföreningar och skogsbolag, som med hjälp av underentreprenörer utför uppdrag på fastigheter, så kallad systemtillsyn. Med det synsättet följer att perspektivet på skogsbruket förflyttas från att utgöra skogsägarens pågående markanvändning till att betrakta de enskilda åtgärderna som på uppdrag utförs på olika fastigheter som själva skogsbruket. Skogsstyrelsens fokus på att verka genom de större aktörerna innebär att de riskerar att förbise betydelsen av skogsägarnas mål med sitt ägande och brukande, och de många beslut om skogens skötsel och förvaltning som skogsägaren fattar.

Den nya övergripande miljöpolitik som lanserades på 1990-talet betonade behovet av sektorsintegrering, samverkan och delat ansvar mellan stat och näringar. Naturvårdsverket skulle ansvara för

samhällsövergripande miljömål och vara ett stöd åt näringssektorerna. I 1993 års skogspolitik kom det övergripande miljömålet att dockas till miljöpolitikens dito. Det förutsattes ett delat sektorsansvar mellan staten och skogsbruket för miljöfrågorna. Naturvården i skogen borde därför bygga på delaktighet och samsyn. Planering och genomförande av offentliga naturvårdsåtgärder borde ske i dialog med berörda.

Sektorsintegreringen av miljöfrågorna innebar att vissa bestämmelser i framför allt naturvårdslagen och kulturminneslagen kompletterade skogsvårdslagen som skogspolitiska medel. Sektorsintegreringen förtydligades ytterligare genom att sektorsmyndigheten gavs ansvaret för miljökvalitetsmålet *Levande skogar*. Det kunde antas att skogspolitikens fundament i frivilligheten, kunskapslinjen och sektorsansvaret fortsatt skulle vara styrande, även när annan lagstiftning integrerades som skogspolitiska medel.

Den centrala miljömyndigheten agerade tidigt för att styra upp naturvårdsarbetet även i skogsbruket. Miljömyndigheterna skulle svara för ett antal preciserade miljökvalitetsmål. Dessa mål skulle se-



Med Skogsstyrelsens införande av så kallad systemtillsyn flyttades fokus delvis från skogsägaren till utföraren av skogsbruksåtgärderna. Foto: Gräsmark [Public domain].

dan följas upp operativt av Skogsstyrelsen med hjälp av sektorsmål. Näringen ansåg att det i enlighet med gällande skogspolitik borde falla på skogsmyndigheten att transformera och konkretisera det övergripande miljömålet. Inom näringen menade man att det istället höll på att bildas ett statligt dubbelkommando för skogsbrukets miljöfrågor.

Med målstyrningen hade funnits en förhoppning i skogsbruket om att naturvårdspolitiken skulle genomföras i en anda av förtroendefullt samarbete och gemensamt ansvar. Vad som utvecklades var ur näringens perspektiv i stället en ny restriktionspolitik och ett kontinuerligt förändringstryck på förfoganderätten, denna gång med speciella miljöpolitiska förtecken. Sektorsmyndigheter och miljömyndigheter kom att samverka i huvudsak med varandra. Både statsmakterna och förvaltningsmyndigheterna var snara med att hänvisa till de internationella kraven som ställdes på Sverige.

Sektorsmyndighetens uppfattning om tyngdpunkten i politiken verkar ha förändrats. Sektorspolitiken kom med tiden i stor utsträckning att underordnas miljöpolitiska styrformer. Den traditionellt jordnära förankringen tycks ha minskat både på det operativa planet och i ledningsverksamheten. Det är inte orimligt att anta att detta, i kombination med ökad specialisering, generationsväxling och minskad förvaltningskunskap i statsförvaltningen, har haft stor betydelse för både sektorsmyndighetens organisationskultur och dess vägval i principiella frågor. Man kan ifrågasätta om regeringens myndighetsstyrning i detta skede varit tillräckligt konsekvent, tydlig och sammanhängande.

Sammantaget innebär detta att Skogsstyrelsen under senare år har lagt om rodret till att bli mer av en kontrollerande och övervakande part än en rådgivande och samverkande. Denna förvaltning har betytt ändrade frihetsgrader, nya intresseavvägningar och en tilltagande rättsosäkerhet.

Miljöparadigm styr markanvändningen

Från andra hälften av 1990-talet drogs politikens uppmärksamhet bort från den traditionella näringspolitiken i jordbruket och skogsbruket. Tyngdpunkten i de båda näringarnas framtidsfrågor flyttades i politiken över från i huvudsak frågor om produktionens framtid och näringarnas betydelse för landet och landsbygden till att följa och åtgärda de areella näringarnas inverkan på miljön. I den processen kom det politiska ansvaret för att följa upp

effekterna för äganderätten i jordbruket och skogsbruket att mer eller mindre hamna på mellanhand.

Professorn i miljökonsekvensbedömning Lars Emmelin diskuterar den processen i termer av två i viss utsträckning konkurrerande styrfilosofier: miljöparadigmet och planparadigmet. Utgångspunkten för det förstnämnda är ett naturvetenskapligt förhållningssätt och i grunden ett bevarande av miljöförhållanden. Där råder en ”expertkultur” och ”uppifrånstyrning”. I planparadigmet vilar styrningen på lokala avvägningar i demokratisk ordning mellan legitima, men inte nödvändigtvis förenliga intressen. Emmelin beskriver naturvärden som en del av miljöparadigmet. Det finns en spänning mellan vetenskaplig naturvård på nationell och global nivå och localsamhällets vilja att självt råda över naturresurserna. I miljöparadigmet finns en drivkraft att ”förvetenskapliga” argument och resonemang.

Enligt Emmelin presenteras miljömålen som en struktur för överordnad målstyrning på miljöområdet. De förutsätts kunna både överbrygga motsättningen mellan ”miljöparadigmet” och ”planparadigmet” och fungera visionärt, det vill säga få offentliga och privata aktörer på olika nivåer att frivilligt arbeta mot gemensamma mål. Men Emmelin menar att miljömålsystemets struktur passar illa för just målstyrning. Målstyrning bygger på tanken att aktörer med vitt skilda egna mål effektivt och med stor grad av frihet ska gå mot gemensamma överordnade mål. Dessutom fungerar styrformen bäst i en konsistent hierarkisk struktur med ett entydigt översta mål som kan operationaliseras. Principen om aktörernas frihet att välja medel kommer i ett stort antal fall att krocka med en mångfald av offentliga strategier och åtgärdsprogram som preciserar vilka medel som bör användas.

EU:s politik om markanvändning

EU-medlemskapet innebär att riksdagen lämnat ifrån sig lagstiftningsmakt till EU för ett antal politikområden genom tilldelade befogenheter. När det gäller politikområdena jordbruk, fiske, miljö och energi har EU och medlemsländerna delad befogenhet och båda kan lagstifta på områdena. I fråga om skog, skogsbruk eller skogspolitik har EU inte tilldelats någon befogenhet. EU-samarbetet rymmer likväl flera politikområden och många processer som, direkt eller indirekt, medför konsekvenser för skog, skogsbruk, skogsnäringen och skogsägarnas äganderätt.

EU och skogen

När Sverige, Finland och Österrike blev medlemmar i EU fördubblades skogsarealen inom unionen. De nyttillkomna medlemsstaterna såg tidigt ett behov av en unionsgemensam strategi som kunde fungera som ett ramverk för skogsrelaterade åtgärder på EU-nivå och åstadkomma bättre samordning av politikområden i frågor som påverkade skog och skogsbruk. En första skogsstrategi för EU antogs 1998 och förnyades 2013.

Skogsnäringen påverkas idag bland annat av EU:s handelsregler, regler om bevarande av arter och livsmiljöer, regler för att motverka globala problem med illegal avverkning och avskogning i tredje land, kriterier för hållbar biomassa från skog med mera. Aktiviteten för nya initiativ som påverkar skogen ökar inom EU. Den europeiska skogsägarorganisationen The Confederation of European Forest Owners (CEPF) listar inför verksamhetsåret 2020/21 ett 40-tal pågående EU-processer inom olika EU-institutioner som är av betydelse för Europas skogsägare. Antalet initiativ är en tydlig indikation på att trycket på skogen och skogsägandet ökar.

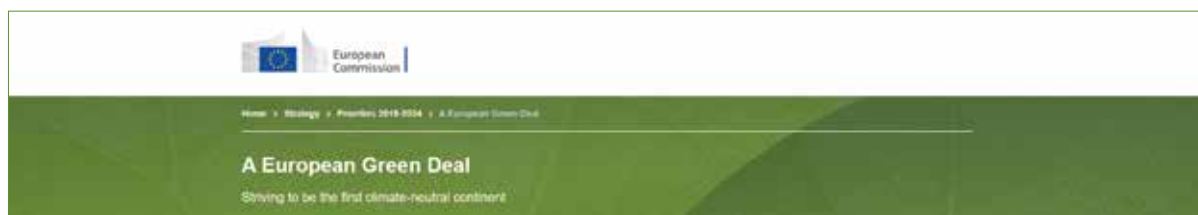
Men också räckvidden och detaljeringsgraden i rättsakterna ökar. I EU:s skogsstrategier från 1998

och 2013 definierades hållbart skogsbruk av breda övergripande principer, baserade på sociala, miljömässiga och ekonomiska dimensioner. Dessa kriterier ger utrymme för de många olika regionala och nationella förutsättningarna. År 2018 tog EU med artikel 29 i förnybarhetsdirektivet ett stort steg mot en mer detaljerad styrning av vad som bör anses utgöra hållbart skogsbruk. Artikelns hållbarhetskriterier ställer krav på bevisning för relevant nationell lagstiftning, liksom att det finns relevanta övervaknings- och kontrollsystem. EU:s nya kriterier för miljömässigt hållbara investeringar går enligt de förslag som nu diskuteras ännu längre och ställer på bestånds-nivån krav på restriktioner i brukandet till förmån för ökad biodiversitet och kolinlagring i stående skog.

Kunskapen om den nordiska skogsbruks- och naturvårdsmodellen är låg i EU:s övriga medlemsstater och följaktligen också inom EU:s olika institutioner. Felaktiga slutsatser dras om nordiskt och europeiskt skogsbruk. Den ökade aktiviteten kring skogsfrågorna inom EU föranledde riksdagen att i mars 2019 rikta ett tillkännagivande till regeringen om att tydligt värna den svenska hållbara skogsbruksmodellen och det nationella självbestämmandet



CEPF (The Confederation of European Forest Owners) listar ett 40-tal pågående EU-processer av betydelse för Europas skogsägare. Foto: Ylva Nordin. Logotyp och karta från www.cepf-eu.org.



En viktig uppgift i EU-kommissionens nya färdplan för en hållbar ekonomi i EU är att åtgärda klimat- och biodiversitetsproblematiken.

över skogspolitiken. Riksdagen betonade vikten av ett aktivt arbete med detta syfte och att nya EU-initiativ bör granskas ur detta perspektiv.

Ny kommission och nytt läge

En ny EU-kommission tillträdde i december 2019. Kommissionen har antagit en färdplan för en hållbar ekonomi i EU. Färdplanen har fått benämningen ”Den europeiska gröna given”. Kommissionens utgångspunkt i den gröna given är att vår generations viktigaste uppgift blir att åtgärda de akuta kriser som råder för klimatet och för biodiversiteten.

Den färdplan som den föregående EU-kommissionen meddelade i november 2018 framhöll konkurrenskraft, tillväxt, bioekonomi, förnybar energi och klimatneutralitet med fortsatt hänsyn till biodiversitet och andra miljöintressen. Jord- och skogsbruket sågs som möjligheter i omställningen till en klimatneutral ekonomi för EU. Kontrasten mot den gröna given är påtaglig. Den nya EU-kommissionen bygger sin färdplan på antagandet att naturen befinner sig i en akut kris. Hittillsvarande miljöinsatser på biodiversitetsområdet har varit om inte helt verkningslösa, så åtminstone mer än otillräckliga. Slutsatsen är att det nuvarande jord- och skogsbruket inom unionen inte är långsiktigt hållbart.

EU-kommissionen stakar här ut en väg som i grunden skulle komma att hämma de areella näringarna och även samhällets möjligheter att ställa om till fossilfrihet och en mer utvecklad bioekonomi. Politiken skulle i förlängningen bli starkt ingripande i äganderätten. En central strategi i den gröna given är den förnyade biodiversitetsstrategin. Här utvecklas synen att naturen har brukats felaktigt och måste restaureras, samtidigt som ytterligare arealer måste undantas från brukande och styrningen genom unionens miljölagstiftning ska öka. Kommissionen meddelar också att den pågående revideringen av EU:s skogsstrategi under 2020 ska byta riktning och ta sin utgångspunkt i biodiversitetsstrategin.

Frågan är vart EU:s bioekonomistrategi och klimatpolitik tar vägen i det nya EU-landskapet. En uppdaterad bioekonomistrategi meddelades av EU-kommissionen redan i oktober 2018. I denna framhävs bioekonomi och förnybara energislag, råvaror och produkter som nödvändiga för en koldioxidneutral framtid. Den hållbara primärproduktionen i jord- och skogsbruk lyfts fram som möjligheter i en framtida hållbar europeisk bioekonomi. På andra politikområden betraktas skogens klimatpotential däremot kortsiktigt, det vill säga att skogens temporära potential som kolsänka bör ges företräde framför dess större roll som förnybar råvara. Detta synsätt ligger i linje med politiken om den gröna given och biodiversitetsstrategin. Där råder snarare konflikt mellan produktion av förnybar råvara och hållbarhet och där förespråkas att stora arealer behöver undantas från sådant brukande och restaureras. Det pågår med andra ord en tvekamp om vilken väg EU:s klimatpolitik ska ta. EU verkar vilja hävda att det råder dubbla miljökriser, en biodiversitetskris och en klimatkris, som båda kräver ytterligare avställning av mark, förändrade brukningsmetoder och restaurering av mångfald.

Vad som blir kvar av medlemsstaternas nationella befogenheter över skogspolitiken med en sådan miljöambition återstår att se. Den nuvarande miljökommissionären har vid upprepade tillfällen under våren 2020 hävdat att skogsbruk är underordnat miljöpolitiken och faller under EU:s befogenheter. Skogen anses vara av avgörande betydelse för att nå målen för EU:s gröna giv.

Sveriges regering och riksdag har varit tydliga när det gäller ambitionen att värna det nationella självbestämmandet över skogen. Hur en allt ambitiösare unionsgemensam miljö- och klimatpolitik, som också tar direkt sikte på skog och skogsbruk, i realiteten påverkar det svenska självbestämmandet över skogen tycks emellertid inte beaktas när svenska positioner på miljöområdet läggs fast. Beroende på

utvecklingen inom EU kan skarpa angrepp på skogsägarnas möjligheter att bruka sin skog vänta runt hörnet.

Certifieringen och handlingsutrymmet

En annan parallell och drivande kraft för normbildningen i näringarna är marknads-certifieringen. Dessa normer tillkommer vid sidan av det demokratiska beslutsfattandets ram, vilket innebär att dominerande intressenter på marknaden avgränsar handlingsutrymmet utan att i formell mening påverka äganderätten.

Skogscertifieringssystemen FSC (Forest Stewardship Council) och PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification) tar fram standarder med specifikationskrav för råvaruproduktion (skogsbruks-certifiering) och spårbarhet vid vidareförädling (spårbarhets-certifiering). Båda systemen är öppna för alla och envar, och medverkan i utformning och efterlevnad av standarderna är frivillig. Det finns ingen rättslig skyldighet för icke certifierade skogsägare att följa standardkrav som går utöver lagstiftningen. I praktiken kan frivilligheten dock vara begränsad – ”alla” följer en viss standard och det kan vara omöjligt att ta sig in på en marknad eller vinna en upphandling om man inte kan visa upp att en viss standard finns implementerad. Certifiering som i första hand vänder sig till företag är allt oftare ett krav för marknadstillträde och får därmed samma funktion som en tvingande reglering, utan att som statliga regler under utformningsprocessen ha genomgått konsekvensanalyser eller rättssäkerhetsavvägningar. Standarder styr utan att kunna styras, såvida man inte deltar i standardiseringsarbetet.

Råvarumarknaden för massaved i Sverige domineras av ett fåtal starka köpare. Samtliga köpare av massaved är FSC-certifierade och deltar i formuleringen av standarder och specifikationskrav. De har också genom sin spårbarhets-certifiering åtagit sig att inte köpa råvara som inte uppfyller kraven i FSC:s standard för Controlled Wood. Att uppfylla kraven i standarden för Controlled Wood blir därigenom för alla råvaruproducenter, det vill säga alla skogsägare, i praktiken ett tvingande krav. I FSC Controlled Wood finns krav på att råvaran inte får komma från områden som inom FSC-systemet anses utgöra områden med höga naturvärden.

Certifieringssystemen revideras regelbundet och nya standardkrav sätts. Nivåerna på åtaganden och bedömningar av vad som utgör oacceptabelt



ursprung utökas successivt. Enskilda skogsägares möjligheter att nyttja sin skog minskar i samma takt som skogsbruksareal och virkesvolymerna undandras. Allt i en komplex procedur med många starka intressenter, men med ringa möjligheter att påverka för den som ytterst bär konsekvenserna.

Hybridisering mellan offentlig förvaltning och branschstandarder

Statens agerande och certifieringssystemens utveckling är formellt fristående från varandra, men påverkas av varandra. Definitioner och förfaranden som förvaltningsmyndigheten utvecklat har integrerats i certifieringssystemens branschstandarder och genom FSC:s standard för Controlled Wood omvandlats till obligatoriska krav som ställs på alla som vill avverka skog. Under pågående revideringar av de båda systemen föreslås och provas olika kravformuleringar som härrör från statlig verksamhet eller skogssektorns gemensamma frågor, såsom nyckelbiotoper, värde-trakter för naturvård, tolkningar av artskyddsbestämmelser och implementering av målbilder för god miljöhänsyn. Staten har inte haft någon aktiv roll som deltagare i eller utvecklare av dessa intressentstyrda certifieringssystem. Mot den bakgrunden har staten hittills förhållit sig passiv till de negativa effekter som statliga åtgärder i kombination med FSC:s standard för Controlled Wood medför för den enskilde skogsägaren.

Ett annat exempel på interaktion mellan certifieringssystemen och det offentliga är riktlinjer för offentlig upphandling som förordar certifiering eller viss slags certifiering av skog. Inom arbetet med EU:s rättsakter går förslagen ofta längre och standarder eller certifieringar kommer upp som förslag på lämpliga normer för till exempel kriterier för hållbar råvara. Därmed blir standarden eller certifieringen en del av rättssystemet men ligger utanför den demokratiska styrningen.

Referenser

- Brännström, Leila: *Förrättsligande genom konstitutionalisering och parlamentarismens slut*. Rapport från Juridiska institutionen, Umeå universitet. Umeå 2011.
- Emmelin, Lars och Lerman, Peggy: *Styrning av markanvändning och miljö*. Karlskrona 2007.
- Taxén, Oscar: *Juridifiering: om förskjutning av makt från politik till juridik* (Arena Idé). Stockholm 2017.

Myndighets- och organisationsrapporter

- Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2016, *Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket*.
- Näringslivets Regelnämnd och Regelrådet, *Att tydliggöra gold-plating – Ett bättre genomförande av EU-lagstiftning*, 2012.
- Skogsstyrelsen 2014, Rapport Nr 5 *Förstudie – systemtillsyn och systemdialog*.
- Skogsstyrelsen 2016, Rapport Nr 7 *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*.
- Skogsstyrelsen 2018, PM *Ersättning vid nekat avverkningstillstånd i fjällnära skog*.
- Skogsstyrelsen 2018, PM *Fjällnära skog*.
- Statskontoret 2010, *Värdegrund i staten – en nulägesbild*.
- Statskontoret 2010:13, *Myndighetsanalys av Skogsstyrelsen*.
- Statskontoret 2013, *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*.
- Statskontoret 2018:1, *Fler uppgifter för Regelrådet – Bör rådet arbeta mer med EU-lagstiftning och digitalisering?*
- Statskontoret 2020, *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*.
- Tillväxtverket 2017, Rapport 0272 *Växtkraft för de gröna näringarna*.

Offentliga utredningar

- SOU 1997:30 *Europa och staten*.
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst*.
- SOU 1998:78 *Regelförenkling för framtiden*.
- SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.
- SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.
- SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.
- SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag*.
- SOU 2015:43 *Vägar till ett effektivare miljöarbete*.
- SOU 2015:99 *Planering och beslut för hållbar utveckling*.
- Ds 1998:43 *Myndigheternas föreskrifter – Handbok i författningsskrivning*.
- Regeringskansliet 2016, Värdegrundsdelegationens slutrapport, *Att säkerställa en god statsförvaltning*.

Riksdagstryck

- Propositioner:** Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (1997/98:136); En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag (2016/17:180); Förbättrad tillsyn på miljöområdet (2019/20:137).
- Riksdagens skrivelser:** En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (Skr 2009/10:79); Regeringens förvaltningspolitik (Skr 2000/01:151).
- Utskottsbetänkanden:** Offentlig förvaltning (2017/18:KU37); Skogspolitik (2017/18: MJU17); Skyddet av värdefull skog (2018/19: MJU8).

Europeiska kommissionens meddelanden

- Handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt 2018; En ren jord åt alla – En europeisk strategisk långsiktig vision för en stark, modern, konkurrenskraftig och klimatneutral ekonomi 2018; Den europeiska gröna given 2019; EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 – Ge naturen större plats i våra liv 2019.

6. Myndigheternas roll

Lagstiftningen förvaltas genom att ärenden handläggs av flera olika myndigheter. Besluten kan överklagas till domstol. Handläggningen utgår från lagstiftningen och baseras på de handläggningsrutiner och de principer som ska vara vägledande för myndigheternas arbete.

Myndigheternas arbete innebär ofta att motstående intressen måste hanteras. För att kunna klara av sådana situationer behöver alla medarbetare förstå sin roll. Utbildning och diskussioner om hur svåra situationer kan redas ut behövs i myndigheterna. Hanteringen av en del avvägningsproblem är viktig.

Under de senaste åren har viktiga normer för myndigheternas arbete understrukits i den nya förvaltningslagen och den statliga värdegrunden. De grundläggande principerna i dessa redovisas i följande två avsnitt. Därefter konkretiseras ett par av principerna genom att granska hur de tillämpas och handläggningsrutinen i en myndighet belyses.

Förvaltningslagen

Förvaltningslagen reglerar hur myndigheterna ska agera i handläggningsarbetet, till skillnad från till exempel miljöbalken som handlar om vad olika aktörer i samhället ska iaktta. Båda lagen av lagstiftning är viktiga och en kort redogörelse för syftet med förvaltningslagen behövs därför.

Genom riksdagsbeslut 2017 antogs en ny förvaltningslag (2017:900) som trädde i kraft den 1 juli 2018. Lagen gäller för handläggning av ärenden och i vissa fall även i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna och hos domstolarna. Riksdagen fann att det behövde förtydligas att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen och att myndigheterna i sin verksamhet ska vara sakliga och opartiska. De principer som redovisas nedan är egentligen inte nya, antingen återfinns de i regeringsformen eller i den tidigare förvaltningslagen, men de har nu utformats tydligare. Förändringen är till stor del påkallad av europarättens inflytande i svensk rätt. Myndigheters

beslut ska vila på tre principer: legalitet, objektivitet och proportionalitet.

Legalitetsprincipen framhålls som ett skydd mot en nyckfull och godtycklig maktutövning från det allmännas sida. Den är en av de principer som anses känneteckna en rättsstat och den tillmätts avgörande vikt i EU:s rättssystem liksom i Europakonventionen. Legalitetsprincipen är inte enhetligt definierad men brukar vanligtvis uppfattas som ett krav på att ingripanden mot enskilda ska ha ett klart stöd i lag eller annan författning.

Objektivitetsprincipen kommer till uttryck i såväl Europakonventionen som EU-rätten och är på samma sätt som legalitetsprincipen ett grundläggande kännetecken för en rättsstat. Principens kärna kan beskrivas som en skyldighet att agera sakligt och opartiskt. Inom förvaltningsrätten innebär objektivitetsprincipen ett förbud för myndigheterna att låta sig vägledas av andra intressen än dem som de är satta att tillgodose eller att grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende.

Den tredje principen, *proportionalitetsprincipen*, är central inom både svensk rätt och det EU-rättsliga systemet. Den är en av de allmänna rättsprinciper som ges närmast konstitutionell status vid all unionsrättslig tillämpning. Principen begränsar de olika EU-institutionernas handlingsfrihet i förhållande till medlemsstaterna och markerar en gräns för vilka bördor som kan läggas på medborgarna med stöd av EU-rätten. En myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. En ingripande åtgärd ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar. Även Europakonventionen, som gäller som lag, genomtyras av proportionalitetsprincipen.

PROPORTIONALITETSPRINCIPEN – EN RÄTTSSÄKERHETSPRINCIP SOM INNEBÄR ATT DET SKA RÅDA BALANS MELLAN MÅL OCH MEDEL

Åtgärder ska inte gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Åtgärder får bara vidtas om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot, det vill säga att olika intressen ska vägas mot varandra. Enligt såväl EU-rätten och Europakonventionen som Högsta förvaltningsdomstolens praxis avser proportionalitetsprincipen att skydda enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndigheternas agerande. Genom att denna princip numera förts in i förvaltningslagen blir det tydligare för myndigheterna att inga åtgärder i det allmännas intresse får vidtas utan att motstående enskilda intressen samtidigt beaktas. Eftersom en proportionalitetsbedömning ska göras redan i första instans ges bättre förutsättningar för att ärendehandläggningen ska bli mer omsorgsfull och för att besluten redan från början ska bli materiellt riktiga.



Legalitet, objektivitet, proportionalitet. Foto: Edward Lich/Pixabay.

Ytterligare ett förtydligande som görs i den nya förvaltningslagen handlar om att handläggningen i myndigheter inte får dra ut på tiden. Om avgörandet av ett ärende bedöms bli väsentligt försenat ska parten underrättas och om ett ärende inte har avgjorts inom sex månader, kan parten begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten har sedan fyra veckor på sig att antingen avgöra ärendet eller i särskilt beslut avslå denna begäran.

Den statliga värdegrunden och de sex principerna

Inom statsförvaltningen ska ärenden inte bara handläggas snabbt utan också så att de grundläggande värdena för statsförvaltningen tas tillvara. Den statliga värdegrunden ska följas. För att förvaltningen ska bli effektiv och rättssäker måste myndigheterna se till att alla medarbetare känner till och förstår principerna i den statliga värdegrunden. Detta kräver ett aktivt arbete som också omfattar att förklara hur principerna förhåller sig till olika normer och kulturer som finns i verksamheterna och bland medarbetarna.

Ett problem för myndigheterna som måste hanteras är att medarbetarna kan ha mycket olika inriktning, till exempel som biologer eller administratörer. Det kan inte förväntas att alla medarbetare har god juridisk kompetens. Den nya förvaltningslagen tar sikte på tydlighet i fråga om de tre principer som arbetet i myndigheterna ska baseras på: legalitet, objektivitet och proportionalitet. Till ex-

empel förutsätts inte att alla medarbetare är väl bekanta med regeringsformens bestämmelser eftersom de nu förtydligas i förvaltningslagen.

En god förvaltningskultur ska utgå från den statliga värdegrundens principer.

Den statliga värdegrunden är formulerad på en övergripande nivå. Därför behöver myndigheterna konkretisera den i den dagliga verksamheten samt diskutera de frågor och dilemman som är specifika just för dem. Det gäller särskilt i fall där de olika principerna kan hamna i konflikt med varandra. Till exempel kan rättssäkerheten ställas mot effektiviteten. Den sortens konflikter måste lösas i vardagen och medarbetarnas förmåga att hantera svåra situationer kräver utbildning och träning. De som arbetar på myndigheter ställs ofta också inför konflikter i sitt arbete, genom förekomsten av motstående intressen. För att kunna hantera sådana situationer behöver alla statsanställda förstå sin roll.

Hur kan goda bedömningar uppnås?

Grundläggande för att bedömningar i ärenden ska bli riktiga är att de grundläggande principer som redovisades ovan uppfylls av myndigheterna och deras medarbetare. Bland annat ska ingrepp vara proportionerliga. I detta avsnitt görs ett försök till konkretisering.

Utöver att besluten är proportionerliga krävs också att handläggare på myndigheterna är väl kalibrerade, det vill säga att resultatet blir detsamma oavsett vem som handlagt ärendet. I vissa typer av ärenden sker handläggningen hos kommuner och länsstyrelser. Genom att kommuner och länsstyrelser är självständiga myndigheter finns det risk att handläggarna i landet inte är kalibrerade med varandra. Detta medför att besluten kan bli olika beroende på vem som handlagt och beslutat i ärendet. Även om handläggningen sker i en myndighet som har hela landet som verksamhetsområde upp-

DE SEX PRINCIPERNA I DEN STATLIGA VÄRDEGRUNDEN

Demokrati: Som statsanställd arbetar du på medborgarnas uppdrag och ser till att de beslut som riksdagen och regeringen fattar blir verklighet. Du ska uppträda på ett sätt som bidrar till att bygga och bevara förtroendet för myndigheterna och staten.

Legalitet: Du känner till och följer de lagar och regler som gäller. Legalitetsprincipen betyder att den verksamhet som myndigheterna bedriver är rättssäker.

Objektivitet: Alla måste kunna lita på att du som är statsanställd agerar sakligt och opartiskt. Du måste därför vara uppmärksam på de intressekonflikter som kan uppstå. Det innebär bland annat att du anmäler bisysslor och jäv till arbetsgivaren och att du självklart inte agerar korrupt.

Fri åsiktsbildning: Öppenhet är en grundprincip i demokratin. Yttrandefrihet, meddelarfrihet och offentlighet gäller. Inom staten finns det också förbud mot efterforskning och repressalier som innebär att arbetsgivaren inte får ta reda på källor eller visselblåsare eller att straffa den som uttalat sig kritiskt i media.

Respekt: Du behandlar alla människor lika och med respekt. Det innebär att du inte tummar på de mänskliga fri- och rättigheterna eller diskriminerar någon på grund av till exempel kön, ålder, etnisk tillhörighet eller funktionsnedsättning.

Effektivitet och service: I staten ska du förena effektivitet med service och tillgänglighet. Du informerar, vägleder och ger råd på ett enkelt och begripligt sätt och så snabbt som möjligt. Du utför också dina uppgifter på ett effektivt sätt och hushållar med resurserna.

står denna risk, särskilt i de fall där verksamheten är uppdelad i distrikt.

Ett exempel på detta kan hämtas från Skogsstyrelsens verksamhet. Under våren 2020 noterade Skogsstyrelsen att den metod som de senaste åren prövats för att följa upp hur miljöhänsynen ser ut i skogsbruket inte fungerade tillräckligt bra. Skogsstyrelsen började 2015 använda en metod som bland annat innebar att inventerare före avverkningen avgränsade och i en karta ritade in de områden som borde lämnas kvar av hänsyn till miljövärdena.

Det visade sig att när två oberoende inventeringar av samma objekt gjordes, så stämde inventerarnas avgränsningar av hänsynsytor inte tillräckligt väl överens. Det var bara omkring 50 procent av den totalt avgränsade ytan som båda pekade ut för hänsyn. Metoden ledde alltså inte till att samma ytor avgränsades när olika inventerare använde den på samma objekt, det vill säga inventerarna var inte tillräckligt väl kalibrerade. Metoden fungerar enligt

Skogsstyrelsen inte tillräckligt bra för att uppfylla kraven för officiell statistik.

Betydligt allvarigare än osäkerheten i statistiken är emellertid att markområden behandlas på olika sätt beroende på vilken inventerare som gjort avgränsningen av hänsynsytor. Hur avgränsningen görs påverkar hur marken kan användas och kan därför få stora konsekvenser för markägaren, till exempel vid registrering av nyckelbiotoper.

Andra områden som lyfts fram som exempel gällande kalibrering är djurskyddskontrollen som utförs av länsstyrelserna. Jordbruksverket har konstaterat att för att lyckas med kalibreringen är det viktigt att kunskap överförs och sprids på alla nivåer. Tydliga och fungerande kommunikationsvägar är en förutsättning för detta. Till exempel anser rådet för djurskyddskontroll att likriktning, alltså kalibrering, är en central strategisk fråga och har tagit upp länsstyrelsernas måluppfyllelse för djurskyddskontrollen som ett fokusområde.



Jordbruksverkets råd för djurskyddskontroll anser att kalibrering av länsstyrelsernas djurskyddskontroller är en central strategisk fråga. Foto: Per Eriksson.

Beräkningsverktyg

Ett sätt att försöka underlätta kalibrering är att utforma beräkningsverktyg där det finns vissa fasta ingångsvärden och där det anges hur beräkningar ska göras. Det bör dock betonas att ett beräkningsverktyg varken ska eller kan tillämpas mekaniskt.

En fråga som har särskild bäring på de problem som tas upp i denna skrift är vilka verktyg som kan användas för att komma fram till hur konflikten mellan den enskildes intresse för att använda sin mark för produktion och det allmänna miljöintresset kan hanteras. I en rapport från Jordbruksverket redovisas hur länsstyrelserna kan bedöma dispenser enligt miljöbalken (SFS 1998:808) 7 kap. 11 § med hjälp av ett verktyg som sätter siffror på den enskildes intresse av att bruka marken och allmänintresset. Rapporten redovisar ett exempel som gäller kollektiva nyttigheter i odlingslandskapet i form av landskapselement, till exempel öppna diken eller stenmurar, enligt det generella biotopskyddet.

Problemet för jordbrukaren kan vara att öppna diken och stenmurar gör att skiften blir svårbrukade.

Verktyget består av ett antal steg där det första tar ställning till om det är troligt att det har någon betydelse för jordbrukets långsiktiga fortlevnad i trakten om landskapselementet tas bort. Om två små skiften slås ihop skulle detta kunna medföra att möjligheterna till jordbruk framöver förbättras. Ett borttagande av ett landskapselement skulle således också kunna förbättra möjligheterna att andra landskapselement blir kvar eftersom förutsättningarna för aktivt jordbruk därmed har förbättrats.

Brukningvärdet bestäms som det diskonterade företagsekonomiska värdeöverskott som uppkommer genom rationellare skiften, om brukningshinder i form av öppna diken eller stenrösen tas bort.

Mot detta företagsekonomiska värde ställs sedan ett beräknat diskonterat samhällsvärde för den kollektiva nyttigheten. Det samhällsekonomiska



Landskapselement, till exempel i form av stenmurar, kan göra att skiften blir svårbrukade. För att få ta bort dem ska nyttan för brukaren vara större än nyttan för biologisk mångfald och kulturmiljö. Foto: Gunnar Creutz [CC BY-SA 4.0].

priset för en enhet av den kollektiva nyttigheten (= marginalvärdet vid optimal mängd) är baserat på vetenskapliga värderingsstudier och omfattar alla (positiva) kollektiva nyttigheter knutna till landskapselementet, det vill säga biologisk mångfald, kulturarv och övriga sociala kvaliteter. Metoderna för skattning av samhällsekonomiska värden är behäftade med avsevärd osäkerhet. Därför har kalkylerna gjorts med två priser, ett baspris som är det pris som används i "mest troligt"-kalkylerna, och ett högpris, som används i känslighetsanalys för att studera hur utfallet förändras om de kollektiva nyttigheterna värderas högre. Högpriset är det dubbla baspriset.

Utfallet av kalkylerna visar sig enligt Jordbruksverket vara så entydigt att det inte råder någon tveksamhet om de samhällsekonomiska slutsatserna, alltså summan av de företagsekonomiska fördelarna för brukaren och de negativa biologiska effekterna. Att ta bort landskapselement för att skapa större fält är inte samhällsekonomiskt effektivt om det handlar om att rörlägga diken eller att ta bort breda stenmurar. Däremot finns det starka samhällsekonomiska skäl för att vidga öppningar till fält så att de kan brukas med bredare maskiner eller skapa passager för betesdjur. I vissa fall är det också samhällsekonomiskt motiverat att fylla igen små diken eller att ta bort smala stenmurar såvida de inte har särskilt höga värden som kollektiva nyttigheter.

Enligt en enkätundersökning redovisad i rapporten råder det samsyn mellan myndigheter, lantbrukare och lantbruksrådgivare om att odlingslandskapets kulturskapande och biologiskt värdefulla småbiotoper är beroende av ett levande jordbruk. Det råder också samsyn om att stenmurar och diken som delar upp småfält kan vara ett hinder för rationellt brukande av åkermark.

Den knäckfråga som beräkningsverktyget belyser är hur den lagstiftning som ska skydda kollektiva värden ska kunna hanteras, samtidigt som ett rationellt och levande jordbruk ska kunna vidmakthållas.

Exempelärende:

Dispens från biotopskyddet för igenläggning av diken

Ett beräkningsverktyg blir ofrånkomligen trubbigt eftersom det inte kan ta hänsyn till fler aspekter än de som ingår som ingångsvärden. Beräkningsresultatet kan inte heller okritiskt läggas till grund för ett beslut. Men fördelen är att verktyget tvingar myndig-

heten att öka transparensen i handläggningen i enlighet med förvaltningslagens principer om legalitet, objektivitet och proportionalitet.

Det finns ärenden om biotopskydd vid igenläggning av diken där det redovisade beräkningsverktyget kan komma till användning. Ett exempel gäller om dispens från generellt biotopskydd skulle ges för igenläggning av sex diken. Ärendet visar de ofta mycket komplicerade frågor som måste hanteras av den enskilde och redovisas i starkt förkortad form.

Länsstyrelsen konstaterade vid sin handläggning att igenläggning av diken var en åtgärd som underlättar för jordbruket. Länsstyrelsen gjorde bedömningar i tre steg. I ett första steg ställdes frågan om igenläggning behövdes för att behålla jordbruk i området och länsstyrelsen konstaterade att det skulle bli opraktiskt men inte omöjligt. I ett andra steg bedömdes om igenläggning skulle utveckla jordbruket i området och man kom fram till att inte alla diken behövde läggas igen av detta skäl. Ett tredje steg handlade om igenläggning skulle strida mot syftet med biotopskyddet och länsstyrelsens slutsats blev att ett dike kunde läggas igen, men att dispens inte kunde ges för övriga diken.



Igenläggning av diken är ett annat exempel där det ska göras en värdering av olika nyttor. Foto: Eveline de Bruin/Pixabay.

Jordbrukaren överklagade länsstyrelsens beslut till Mark- och miljödomstolen och ville få det ändrat, så att dispens från generellt biotopskydd skulle ges för alla diken som saken gällde. Enligt jordbrukaren skulle en igenläggning av aktuella diken medföra bland annat en minskad bränsleförbrukning och färre antal vändtegar. Med färre vändtegar blir markpackningen mindre vilket resulterar i en högre spannmålsproduktion på berörda områden. Jordbrukaren hänvisade till Jordbruksverkets beräkningsverktyg som stöd för att dispens skulle ges för igenläggning av de fem diken. Jordbrukaren framhöll bland annat rapportens redovisning av exempel på hur man kan beräkna en åtgärds företagsekonomiska och samhällsekonomiska lönsamhet. Enligt jordbrukaren fanns det samhällsekonomiska skäl att ge dispens i målet. Landskapsbilden och naturförhållandena inom området skulle gynnas av att marken hölls öppen. Jordbrukaren gjorde gällande att det för varje dike fanns en företagsekonomisk och samhällsekonomisk lönsamhet.

Enligt länsstyrelsen låg det överklagade beslutet väl i linje med Naturvårdsverkets vägledning om tillämpning av miljöbalken, som behandlar frågor om dispens för en åtgärd som underlättar för jordbruk. Länsstyrelsen ansåg att det inte krävdes någon ekonomisk kalkyl, utan att det var mer lämpligt att göra en skönsmässig bedömning.

Mark- och miljödomstolen ansåg att det av förarbetena framgick att sökanden i regel ska inkomma med en ekonomisk redovisning, lämpligen i form av en kalkyl, som visar att en igenläggning av ett dike ger en företagsekonomisk vinst för jordbruksföretaget. För att kunna visa på sådana positiva effekter som lagstiftaren efterlyst behövs det uppgifter om minskade kostnader eller högre avkastning som sammantaget är större än kostnaderna för att genomföra igenläggningen. Både Jordbruksverkets rapport och Naturvårdsverkets vägledning gav enligt domstolen stöd för ett sådant krav. Mark- och miljödomstolen fann sammantaget att utredningen inte gav tillräckligt stöd för att en igenläggning av diken, bedömda vart och ett för sig, behövdes för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark. Det fanns därför inte heller förutsättningar att ge dispens från biotopskyddet för igenläggning av de fem diken som länsstyrelsen inte gett dispens för.

Jordbrukaren överklagade utslaget till Mark- och miljööverdomstolen. I domen diskuterades det

beräkningsverktyg som Jordbruksverket konstruerat. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade inledningsvis att beräkningsverktyget indikerar att arronderingen var relativt god i det aktuella området. Detta förhållande kunde dock inte ensamt vara skäl för att neka dispens för samtliga diken eftersom detta endast utgör ett medelvärde för respektive brukningsenhet. Men igenläggning av diken som resulterar i mycket stora åkrar kan enligt Mark- och miljööverdomstolen inte antas ha någon betydelse för jordbrukets långsiktiga fortlevnad. Med hänsyn taget till detta, och de uttalanden som görs i förarbetena om att det bland annat är mycket små åkrar som ska kunna slås ihop, bedömde domstolen att igenläggning kunde ske av ytterligare ett dike, som var beläget vid ett i sammanhanget mindre skifte.

Vid en genomgång av detta ärende, som vandrat från en länsstyrelse hela vägen till Mark- och miljööverdomstolen, måste den slutsatsen dras att det är mycket svårt att se hur länsstyrelsen eller domstolarna har kommit fram till sina slutsatser. Av transparens-skäl vore det en fördel med en klarare redovisning av hur myndigheter och domstolar har argumenterat.

Exempel på handläggningsrutin: Avverkningsanmälan

Skogsstyrelsens lagtillsyn är till stor del knuten till rutinen för avverkningsanmälan. Rutinen redovisas här i syfte att ge en bild av komplexiteten runt var och en av de drygt 60 000 avverkningsanmälningar som görs varje år.

Förnygringsavverkningar större än 0,5 hektar ska enligt skogsvårdslagen 14 § anmälas till Skogsstyrelsen senast sex veckor före avverkningen. I fjällnära skog ska man istället ansöka om avverkningstillstånd. I avverkningsanmälan anger man vilka hänsyn man avser att ta till natur- och kulturmiljön samt till rennäringsenheten och hur den nya skogen ska anläggas. Cirka 80 procent av avverkningsanmälningarna görs idag av ombud, till exempel virkesköpare eller rådgivare. När anmälan är formellt riktig och registrerad skickas en bekräftelse till skogsägaren och ombudet. I den anges också det datum, sex veckor efter att anmälan registrerats, som avverkningen får påbörjas om inte Skogsstyrelsen före dess meddelat någon erinran mot detta. Avverkningsanmälan blir i och med att den registreras hos Skogsstyrelsen allmän handling. Avverkningsytans koordinater, dock inte äga-

rens namn och fastighetsbeteckning, redovisas på Skogsstyrelsens webbplats. Den rättsliga grunden för publiceringen är allmänintresset.

I dator görs sedan en kontroll mot de databaser Skogsstyrelsen har tillgång till och träffar markeras för till exempel befintliga och planerade biotopskydd och naturvårdsavtal, nyckelbiotoper eller andra kända områden med höga naturvärden, Natura 2000-områden, vattendrag, naturvärdestips, sumpskog, forn- och kulturlämningar, speciellt viktiga områden för rennäringen och fjällnära skog. Bli det inga träffar markeras ärendet efter sex veckor automatiskt som handlagt och avverkningen kan påbörjas.

De flesta avverkningsanmälningarna får träffar och granskas då manuellt på Skogsstyrelsens distrikt. Det mesta görs från kontoret, endast ett

fåtal av avverkningsanmälningarna granskas ute i fält. Information om de naturvärden man funnit vid granskningen och om hänsyn krävs utöver det som angetts i avverkningsanmälan skickas sedan till markägaren och ombudet. Om det handlar om fornlämningar så påminner man om att skogsägaren/ombudet själv måste anmäla detta till länsstyrelsen.

Om granskningen av avverkningsanmälan leder till avverkningsförbud på delar av eller hela området kommuniceras detta med ombudet och alla delägare innan beslutet tas. Markägaren har då normalt två veckor på sig att komma med synpunkter. Därefter tas ett beslut utformat som ett förbud eller föreläggande med vite. De flesta sådana beslut baserar sig på regler i skogsvårdslagen och för det begränsade intrång i brukandet som en markägare anses få tåla ges ingen ersättning.

Länsstyrelserna kan själva hämta hem avverkningsanmälningarna till sina datasystem. Där kontrolleras de mot databaser för till exempel planerade naturreservat och länsstyrelsens egna inventeringar som kan variera över landet. Får man träffar meddelar man dessa till Skogsstyrelsen och/eller kontakter markägarna själva. Länsstyrelsen kan även, liksom Skogsstyrelsen, besluta om avverkningsförbud utifrån artskyddsförordningen. Ofta görs också en kontroll mot Artportalen, en webbplats för observation av landets växter, djur och svampar, som drivs av Artdatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet på uppdrag av Naturvårdsverket.

Om inget meddelande om hinder för avverkningen hörts från Skogsstyrelsen före det angivna datumet kan avverkningen börja. Samma gäller om Skogsstyrelsen under handläggningstiden kommit överens med skogsägaren om utökad hänsyn.

I fjällnära skog ska man söka avverkningstillstånd istället för att göra avverkningsanmälan. Alla sådana objekt besöks normalt i fält av Skogsstyrelsen. Ingen avverkning får påbörjas innan man fått avverkningstillståndet beviljat.

I Skogsstyrelsens rutiner för tillsyn ingår också uppföljning av den utförda avverkningen och förnyringsåtgärderna.

Förnyringsavverkning är det tillfälle då skogsägaren skördar frukten av de investeringar som gjorts i skogsbeståndet. Samtidigt förändras skogsmiljön drastiskt. Det är inte konstigt att motsättningar då kan uppstå och att skogsägaren kan känna sin brukanderätt kringskuren. Webbpubliceringen av avverkningsanmälan öppnar möjligheter för en



Förnyringsavverkningar > 0,5 hektar ska anmälas till Skogsstyrelsen minst sex veckor före planerad avverkning. Foto: M. Eriksson.



*Ambitionsnivåerna för biologisk mångfald har höjts genom åren. Betesmarksstödet är ett verksamt medel att skydda artrika marker.
Foto: Ylva Nordin.*

vid krets av intressenter att till exempel göra egna inventeringar och anmäla eventuella fynd till Skogsstyrelsen. Detta kan upplevas som integritetskränkande och skapar osäkerhet för skogsägaren om möjligheterna att få inkomster från skogen. Att nya nyckelbiotoper ibland registreras i samband med granskning av avverkningsanmälan bidrar till denna osäkerhet. Så gör också kontroller mot Artportalen, där vem som helst, amatör som expert, kan lägga in artfynd. Kvaliteten på rapporterna kan därför variera starkt och registreringen av fynd påverkas av hur många engagerade rapportörer som finns inom ett område. Allra största orosmomentet är avverkningsförbud baserat på artskyddsförordningen eftersom myndigheterna hittills inte ansett att sådana förbud ger rätt till ersättning.

Avslutande kommentarer om myndigheternas förvaltningsarbete

Redovisningen i detta kapitel leder fram till några frågor som förtjänar att diskuteras vidare.

En inledande fråga är de problem som uppstår för långsiktiga verksamheter, såsom skogs- och

jordbruk, av förändrade ambitionsnivåer i samhället för olika kollektiva nyttigheter, till exempel biologisk mångfald. Dessa förändrade ambitionsnivåer kan komma till uttryck genom ändrad lagstiftning, som är given av riksdag eller regering, genom att det finns bemyndiganden för myndigheter att ändra föreskrifter eller genom att tillämpningen av lagstiftningen gradvis skärps över tid, oberoende av ändringar i någon författning.

En principiell fråga i detta hänseende är hur "luftiga" bemyndiganden för myndigheterna bör vara. Ur aspekterna transparens och demokrati kan det vara rimligt att utrymmet för myndigheterna bör vara litet. Detta särskilt när förändringar får stor betydelse för äganderätten och ekonomiska verkningar i form av ändrade markvärden.

Innebörden av begreppet proportionalitet behöver också diskuteras, inom myndigheterna, bland markägarna och mellan myndigheterna och markägarna. Det kan handla om hur värdet av de kollektiva, mjuka värdena (till exempel biologisk mångfald) bör mätas, kontra det något mer lättvärderade avkastningsvärde som marken har i skogsbruk eller jordbruk. Eller så kan det röra sig om restriktioner i

användningen av skogsmark och konflikten mellan användning av bördig jordbruksmark för livsmedelsproduktion kontra bebyggelse.

En annan fråga handlar om hur man säkerställer att resultatet blir det samma oavsett vem som handlagt ärendet. Inom en ärendegrupp handläggs regelmässigt ärendena av flera olika myndigheter eller vid olika kontor inom en myndighet med rikstäckning. Det vore av stort värde om underlag fanns för att kunna förstå i vilken grad de olika myndigheterna eller kontoren arbetar på likartat sätt och kommer till samma slutsatser i liknande ärenden.

Många av de åtgärder som gäller äganderätt handlar om åtgärder som är ingripande för markägarens möjligheter att förfoga över sin egendom. Lagstiftningen innehåller inga närmare bestämmelser om hur avvägningen ska ske mellan en åtgärds fördelar och dess skada eller olägenheter. Det är därför självklart att diskussioner ofta uppstår mellan myndigheten och markägaren. Det finns exempel där fördelarna med en åtgärd enligt myndighetens uppfattning är stora i förhållande till skadan eller olägenheterna. Markägaren får då i många fall en svår uppgift att visa sin bild av verkligheten. Den utredning som kan behövas från markägarens sida kan bli både kostnadskrävande och tidsödande. I

många fall måste myndighetens beslut överklagas till domstol. Även om markägaren till slut får rätt måste markägaren stå för alla sina egna kostnader.

I dessa exempel blir det i praktiken så att bevisbördan ligger på den enskilde och inte på myndigheten, som vill begränsa markägarens möjligheter att förfoga över egendomen. Den enskilde måste visa att myndighetens värdering är felaktig. Att lägga bevisbördan på den enskilde blir särskilt svårt för denne eftersom det i lagstiftningen saknas närmare bestämmelser om hur avvägningen ska ske. Detta reser frågan om lagstiftaren bör ta ett större ansvar för att utforma transparenta regler för hur värdering av fördelar respektive skada och olägenheter ska ske och om kostnaderna för den utredning som behövs av den enskilde ska bekostas av markägaren om markägaren får rätt i domstol.

En annan viktig fråga handlar om vilka ställningstaganden som behövs ifråga om balansen mellan produktion på marken (både jordbruks- och skogsmark) och andra nyttor (såsom biologisk mångfald). En omställning till en grönare ekonomi kommer att öka behovet av att använda markresursen effektivt och därmed blir avvägningsfrågan central.

Litteratur

Jordbruksverket, Rapport 2013:10, *Översyn av det generella biotopskyddet*.

Jordbruksverket 2019, *Djurskyddsrapport 2019*.

Proposition 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning - ny förvaltningslag*.

SOU 2010:29. *En ny förvaltningslag*.

Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning. Statskontoret 2019.

<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2019/statliga-vardegrunden-2.pdf> (avläst 7 september 2020).

Uppföljning av miljöhänsyn arbetas om för säkrare resultat. Skogsstyrelsen 2020.

<https://www.skogsstyrelsen.se/nyhetslista/uppfoljning-av-miljohansyn-arbetas-om-for-sakrare-resultat> (avläst 7 september 2020).

7. Äganderättens betydelse

Äganderättens betydelse ur ett samhällsperspektiv

Text: Professor Nils Karlson, vd forskningsinstitutet Ratio

Ägande, tillväxt och marknadsekonomi

Vilka är äganderättens viktigaste konsekvenser? Svaret är egentligen enkelt: marknadsekonomi och den ekonomiska utveckling som denna åstadkommer. Även icke-ekonomiska konsekvenser av privat äganderätt är viktiga.

Exempelvis finns det modern forskning som visar att socialt kapital uppkommer som en konsekvens av interaktion inom ramen för ett system av privat äganderätt. Även personligt ansvarstagande, värdighet och mänsklig blomstring kan främjas med ett dylikt system. Det som utmärker en marknad är nämligen frivilliga avtal inom ramen för ett system av privat äganderätt. De grundläggande ekonomiska friheterna såsom kontraktsfrihet, näringsfrihet och etableringsfrihet kan inte särskiljas från ägande-

rättsbegreppet i sig. De utgör delar av användarfriheten och avtalsfriheten. Övriga utmärkande drag för marknadsekonomier, såsom företag, marknadsplatser, vinster, tillväxt, innovationer, konkurrens, konkurser och så vidare, följer som en konsekvens av äganderätten.

Inom ekonomisk forskning råder idag bred konsensus om att marknadsekonomi, ekonomisk frihet och ett fungerande rättsväsende som upprätthåller privata äganderätter är av central betydelse för att åstadkomma ekonomisk tillväxt och utveckling. Utan dessa förutsättningar kommer tillväxten i ett land att vara väsentligt lägre än vad som annars skulle vara fallet.



Äganderätten är en grundförutsättning för tillväxt och utveckling. Illustration: Martin Jacobsson.

Vilka är de viktigaste skälen till att privat ägande skapar tillväxt och välbästand? Det finns två huvudskäl:

1. Det första och kanske mest kända handlar om incitament och kan kanske enklast uttryckas med devisen ”det man äger värder man”. När individen har användarfrihet och fritt kan nyttja och besluta över sin egendom ”internaliseras” kostnader och fördelar av alternativa användningssätt. Individen får därmed stimulans och intresse av att tillse att egendomen används på ett effektivt sätt. Detta gäller såväl i nuet som på längre sikt.

Det senare sker genom att ägaren genom ett gott äganderättsskydd tillförsäkras att avkastning på gjorda investeringar tillfaller honom eller henne själv.

2. Det andra, och viktigare, skälet till att ägande skapar tillväxt är att frivilliga byten gör det bättre för alla. I och med att ett frivilligt avtal inte kan komma stånd om inte bägge parter tjänar på transaktion kommer bytet, eller överföringen av rättigheter mellan köpare och säljare, att leda till en mer effektiv resursfördelning – rättigheterna hamnar där de ger störst förväntad nytta.

I ett mer dynamiskt perspektiv är äganderättens betydelse för den ekonomiska tillväxten och resursanvändningen än mer central. Användarfriheten utgör förutsättningen för marknadsekonomin decentraliserade beslutsfattande och informationsgenererande förmåga. Den information som är relevant för ett effektivt resursutnyttjande är nämligen ofta individbunden, decentraliserad och knuten till tid och plats och ofta även outtalad.

Avtalsfriheten i sin tur utgör grunden för såväl arbetsdelningen som den fria konkurrensen. Arbetsdelningen innebär att enskilda och företag specialiserar sig på vissa delar av produktionen, på vissa specifika arbetsuppgifter, vilket leder till väsentligt ökad produktivitet. Detta är dock bara möjligt om individen har möjlighet ”att göra affärer, idka byteshandel och sätta varor i omlopp”, som Adam Smith uttryckte det redan 1776.

Avtalsfriheten innebär samtidigt att konkurrens uppstår – det blir möjligt att etablera ny näringsverksamhet. Konkurrens åstadkommer en ömsesidig

anpassning av individuella planer genom prismekanismen – att vissa förhoppningar inte kommer att förverkligas är en del av processen. Konkurrensen ser dessutom till att det som produceras faktiskt utförs av dem som gör det billigare och bättre än andra, och att priset är lägre än det som någon som inte producerar varan i fråga skulle kunna sälja den för. Följden är en process av kreativ förstörelse där nya produktionsmetoder, produkter och tjänster utmanar det gamla och etablerade. Det är så uthållig ekonomisk utveckling skapas. Sammantaget, om än väldigt förenklat, är det dessa faktorer som gör att privat äganderätt och marknadsekonomi leder till ekonomisk utveckling och tillväxt. Företagandets villkor är en direkt funktion av hur äganderätten definieras och skyddas i ett samhälle. Det gäller inom de gröna näringarna precis som på alla andra områden. För att skogen och jorden ska värderas och utvecklas krävs att den privata äganderättens använ-



Avtalsrätten, att fritt kunna till exempel teckna avtal, sälja, upplåta eller ge bort sin egendom, är en viktig del av äganderätten. Foto: Linus Schütz/Pixabay.

darfrihet, avtalsfrihet och rätt till säkerhet värnas. Det är också en förutsättning för att skogs- och jordbrukets produkter ska kunna förädlas och nya användningsområden och avsättningsmarknader utvecklas.

Inskränkningar i äganderätten

Innebär då allt detta att äganderätten aldrig bör inskränkas? Svaret är nej. Till att börja med är äganderätten aldrig oinskränkt och kan inte heller vara det. Skälet till att så är fallet är att allt ägande även innebär skyldigheter mot andra att inte kränka deras motsvarande rättigheter. Den rätt till säkerhet som jag inkluderar i äganderättsbegreppet innebär att man inte kan använda sin egen äganderätt så att andras egendom skadas, förstörs eller stjäls. Stora delar av civilrätten, med den allmänna avtalsrätten, bolagsrätten, försäkringsrätten, immaterialrätten, sakrätten och skadeståndsrätten, syftar just till att klargöra rättigheter och skyldigheter av detta slag. Därigenom bidrar de även till att underlätta såväl ägarens användarfrihet som dennes avtalsfrihet. Äganderätt förutsätter följaktligen även en väl fungerande rättsstat. Det kan även finnas andra legitima inskränkningar. Ett exempel inom skogsnäringen kan vara kravet på att avverkad skog ska återbeskogas. Lockelsen att avstå kostsamma för-

yngringsåtgärder kan annars bli svår att motstå för en skogsägare.

Flertalet inskränkningar som begränsar rätten att använda det ägda fritt, liksom möjligheten till frivilliga avtal, är dock långt mer problematiska. Samtliga sådana inskränkningar har ett pris i och med att de minskar marknadsprocessens dynamik och kunskapsgenerering, och leder därmed till sämre resursallokering och effektivitet, och även lägre tillväxt, än vad som annars skulle vara fallet. Samma sak gäller om rätten till säkerhet inskränks. Sannolikt är det sistnämnda fallet mest relevant när det gäller de gröna näringarna. Figuren nedan illustrerar situationen.

Om rätten till säkerhet – skydd mot stöld, intrång, skadegörelse, konfiskation, etc. – är inskränkt på grund av exempelvis en diffus expropriationslagstiftning, godtyckliga myndighetsbeslut, inklusive brist på överklagandemöjligheter, eller ett svagt grundlagsskydd för äganderätten, och därmed ökad risk för intrång, stöld eller konfiskation, så kommer ett mer rationellt beteende bli att prioritera kortsiktig konsumtion framför mer långsiktiga investeringar. Dessutom kommer det bli svårt att upprätthålla ingångna avtal, med åtföljande konsekvenser för handel och företagande.

ÄGANDERÄTTENS DIMENSIONER



Äganderättens dimensioner, här med begränsad rätt till säkerhet.

Mycket talar för att det är precis detta som hänt när skogs- och jordbruksnäringarna på ett godtyckligt sätt drabbats av olika inskränkningar av den privata äganderätten genom olika typer av myndighetsbeslut. Det innebär även att ägarens användarfrihet – rätt att fritt nyttja och besluta över egendomen efter eget gottfinnande, inklusive rätt till den avkastning som egendomen genererar, minskar.

Följden är en ökad kortsiktighet i det ekonomiska agerandet – incitamenten att vårda det man äger minskar samtidigt som mer långsiktiga användningsalternativ kommer att prioriteras ned. Generellt så minskar handlingsutrymmet för ägaren.

Även avtalsfriheten blir mindre värd. När möjligheten att sluta ömsesidigt avtal blockeras kommer en effektiv resursallokering inte att kunna uppstå – resurser ”fastnar” hos aktörer som inte har bäst förmåga att nyttja resursen i fråga. Dessutom förhindras det experimenterande och den kreativa förstörelse som är marknadskonkurrensens kanske viktigaste konsekvens ur ett dynamiskt perspektiv.

Priset för en försvagad äganderätt inom de gröna näringarna torde därför vara högt. Incitamenten att värna skogen och jorden minskar och kortsiktigheten ökar, samtidigt som ett effektivt resursutnyttjande förhindras. Tillväxten och välbståndet i landsbygden blir lägre än vad som annars skulle vara fallet.

Litteratur

Acemoglu, D. and Robinson, J.: *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, Poverty*. New York 2012.

Berggren, N. och Jordhal, H.: *Free to Trust? Economic Freedom and Social Capital*. Ratio Working Papers No 64. Stockholm 2005.

Fukuyama, F.: *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. London 2015.

Hayek, F. A.: ”The use of knowledge in society”, *American Economic Review*, vol. 35:4 1945. (Publicerad på svenska i *Kunskap, konkurrens och rättvisa – Hayek om marknadsekonomin processer*. Stockholm 2002).

Karlson, N.: ”Vad staten bör göra: en fråga om värdighet”, i *Skatter och värdighet*. Red. N. Karlson, D. Johansson och R. Johansson. Stockholm 2004.

Karlson, N.: ”Äganderättens tre grundläggande dimensioner”, i *Äganderättens konsekvenser och grunder*. Red. N. Karlson och N. Berggren. Stockholm 2005.

North, D. C.: *Structure and Change in Economic History*. New York 1981.

Schumpeter, J.: *The Theory of Economic Development*. London 1934 (1911).

Smith, A.: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Indianapolis: Liberty Fund Classics 1881 (1776).

Äganderättens betydelse för de gröna näringarna

Privat äganderätt är en nödvändig grund för marknadsekonomi, det samhällssystem som historiskt bäst garanterat välfärd för människorna. Alternativet är att grunda ett samhälle på kollektivt ägande. Privat ägande kan utövas direkt av enskilda fysiska personer, men även indirekt via juridiska personer, oftast bolag.

Den andra huvudmotiveringen för den privata äganderätten utgår från den demokratiska rättsstaten. Historien ger inget exempel på att någon sådan stat har existerat utan privat äganderätt. Varken demokrati eller rättsstat har kunnat upprätthållas utan privat äganderätt. Erfarenheten är alltså att en demokratisk rättsstat måste erkänna den privata äganderättens princip om den ska bestå.

Önskvärt är en bred spridning av ägandet i samhället. En koncentration av ägandet är inte bra för de välståndsskapande krafternas effektivitet. För en biologiskt baserad produktion med upp till hundraårig omloppstid innebär en centraliserad styrning uppenbara risker för felbedömningar. Därför blir de framtida möjligheterna bäst tillgodosedda när ett stort antal markägare är aktivt engagerade. De många erfarenhet och kunskap blir mycket stor i jämförelse med vad andra system för beslut och brukande kan uppvisa.

Generellt gäller att en stark äganderätt främjar jord- och skogsbruket, till samhällets nytta. Olika

typer av inskränkningar är samtidigt nödvändiga i den privata äganderätten precis som i marknadsekonomi i övrigt. Inskränkningar i äganderätten, som motiveras av till exempel behovet av att begränsa miljöpåverkan eller att kunna bygga viktig samhällsinfrastruktur, har i regel negativa effekter på jord- och skogsbrukets förmåga att på normalt sätt gagna samhället. Detta måste då vägas mot den nytta som inskränkningen av äganderätten förväntas generera på annat sätt.

Jord- och skogsbruket främjas, liksom annan näringsverksamhet, av att politik och intresseavvägningar är förutsägbara. Det gäller även de värdekedjor som baseras på produkter från jord- och skogsbruket.

Markägande är mer än bara ekonomi

Att äga jord och skog är inte som att äga en bil eller cykel. Man äger sitt levebröd och sin livsmiljö. Man sår och skördar med stolthet över att bruka så viktiga naturresurser. Äganderätten är drivkraften som gör att man investerar och utvecklar långsiktigt och hållbart för kommande generationer. Den drivkraften är värd att värda.

När markägares planer kolliderar med allmänhetens syn på användningen av mark och myndigheters planering för biologisk mångfald och rekreation,



Inskränkningar i äganderätten, till exempel för att bygga ut infrastrukturen, har i regel negativa effekter på jord- och skogsbrukets möjlighet att gagna samhället. Det måste vägas mot äganderättsinskränkningens nytta. Foto: W. Carter [CC0].



Att äga jord och skog är att äga sitt levebröd och livsmiljö. Det innebär personliga och känslomässiga band. Foto: Erik Nilsson.

är det viktigt att inse att markägare inte bara betraktar sina marker som ekonomiska objekt, utan också som ägodelar och platser som involverar personliga och känslomässiga bindningar. Många markägare satsar mycket tid och engagemang för att utveckla sina fastigheter.

Äganderätten till mark är inte enbart en juridisk och ekonomisk fråga utan den är också kopplad till exempelvis släktskap eller hemkänsla. Således kommer olika former av känslor och social påverkan att vara betydande faktorer för ägarens beslut att motstå eller engagera sig i allmänna intressen. Av denna anledning måste man beakta att ersättning för intrång i äganderätten, i form av engångsbelopp eller tillhandahållande av utbytesmark, inte alltid kan kompensera för den känslomässiga förlust som ägarna känner på grund av sina personliga band till fastigheten. Eftersom ägarnas syn på allmänintres-

sen formas av uppfattningar och känslor som ofta utvecklats efter en lång tids brukande, är det dessutom nödvändigt att uttryckligen ta hänsyn till deras önskan att bibehålla äganderätt och ansvar även i planeringsprocesser för biologisk mångfald och rekreation.

Genom att utveckla kunskap om markägarnas sociala ansvar, deras personliga och känslomässiga band till sina brukade marker och vad dessa medför, kan man identifiera, förstå och eventuellt minska motstånd eller konflikter mellan privata markägare och allmänintressen.

Louise Eriksson, som forskar inom området miljöpsykologi vid Umeå universitet, har undersökt vilka hot skogsägare ser mot sin skog och sitt skogsbruk. Utöver naturliga hot från stormar, insekter och brand, så lyfter skogsägare fram osäkerheten om politiska beslut. Otydlighet kring hur nya regler ska tolkas kan skapa osäkerhet hos markägare. Protester mot regler om naturvård handlar ofta mer om att man inte vill bli berövad sin rådighet över fastigheten och mindre om att man motsätter sig att ta naturhänsyn. Det finns en mängd olika uppfattningar bland skogsägare om hur miljöhänsyn ska tas. Många vill sköta skogen med hänsyn till biodiversitet, men fokusera på produktion. Andra ser ett stort värde i att sätta av mer skog som får utvecklas fritt. Hur nya regler och förändrade förutsättningar introduceras har betydelse. Det finns ett begrepp



De flesta markägare motsätter sig inte att ta naturhänsyn men de vill inte förlora rådigheten över sin fastighet. Foto: Ylva Nordin.

inom psykologin som kallas ”reactance”. Det innebär att om man inskränker människors frihet för mycket så får man till slut en motreaktion. Skogsägare kan till exempel bli mindre villiga att ta miljöhänsyn i produktionsskogen om regleringar införs för snabbt och för omfattande.

Therese Bjärstig vid Umeå universitet har funnit att tjänstemän och skogsägare har lite olika intressen när det gäller områdesskydd. Tjänstemännen är ofta mer inriktade på biologiskt skydd, medan skogsägare ofta tycker att också sociala värden är skyddsvärda. Det är viktigt för hållbar utveckling att skapa en god miljö för de människor som ska leva och verka på landsbygden

Till detta bör man också lägga den betydelse människor, som lever i en bygd, ofta fäster vid den riktigt långa ekonomin. Dagens bestämmelser rörande ersättning för intrång i pågående markanvändning är på papperet generösa i och med att ersättning utgår med 125 procent av det beräknade marknadsvärdet. Genom påslaget tas det vid värderingen av fastigheten ökad hänsyn till att fastighetsägaren ofrivilligt blir av med sin fastighet.

Den vedertagna metoden att diskontera framtida ekonomiska effekter när man beräknar ersättningsbelopp har dock sina begränsningar när man tänker mycket långsiktigt. Genom diskonteringen blir ersättningsbeloppen för förlust av avkastning från framtida skogsgenerationer oftast mer eller mindre försumbara, och ersättningen för att staten ”tar mark” från markägarna kan med viss rätt upplevas som en ersättning för enbart ”den första generationen”. Rent privatekonomiskt är ersättningen adekvat även när framtiden diskonteras, men för en person som tänker på framtida försörjningsmöjligheter i en bygd är den inte det.

Jord- och skogsbruk – en grund för den lokala ekonomin

Sveriges ekonomi är beroende av ett aktivt jord- och skogsbruk och att yrkesaktiva människor väljer att verka och leva på landsbygden. Den urbana tillvaron erbjuder många fördelar för moderna människor och landsbygden måste då kunna erbjuda annat i stället. Friheten att verka och bruka sin mark efter eget huvud är en sådan fördel, som också bidrar till att bygga och bevara fungerande lokalsamhällen.

Många markägare driver företag som står på flera ben. Det kan vara turism, småskalig tillverkning eller

tjänster av olika slag, som idag kan produceras och levereras via nätet. Inkomsten från jord- och skogsbruk bildar ofta grunden till företagets ekonomi. Jordbruksprodukter, eller virke och andra produkter från skogen, utgör basen för lokala och regionala värdekedjor, som i sin tur kan skapa efterfrågan på olika typer av privat och offentlig service. En levande landsbygd drar även till sig helt andra verksamheter, som sammantaget kan vara mer ekonomiskt betydande än de värdekedjor som startar i jord och skog. Tillsammans bildas lokala ekonomiska nätverk, där skogs- och lantbruket svarar för långsiktighet och förankring i bygden.

I många landsbygdskommuner är jord- och skogsbruksföretagen stommen i näringslivet. De genererar indirekta arbetstillfällen hos förädlingsföretag, leverantörer av reservdelar, maskinservice, transporter med mera. Dessa arbetstillfällen skapar i sin tur underlag för sysselsättning inom skola, vård och omsorg, handel och service.

I landsbygdens ytterområden är det ofta lantbruksföretagen som står för den lokala snöröjningen, vedförsäljningen till fritidshus, räddningstjänsten och andra funktioner som får lokalsamhället att fungera. Utan långsiktigt bärkraftiga jord- och skogsbruksföretag faller glesbygden samman. Man kan redan se att det i Norrlands inland är svårt att få tag i maskinentreprenörer för väghållning, skogsbruksåtgärder och annat.

Markägande som säkerhet för finansiering och risktagande inom företag

Det sammanlagda marknadsvärdet av de privata skogsinnehavarna ägda av fysiska personer kan beräknas till 800 miljarder kronor beräknat på ett genomsnittligt pris om 440 kronor per skogskubikmeter. Värdet av jordbruksmarken kan beräknas till 300 miljarder kronor beräknat på ett genomsnittsvärde av 100 000 kronor per hektar. Sammanlagt blir det 1 100 miljarder kronor. Som jämförelse var Sveriges BNP år 2019 drygt 5 000 miljarder kronor. Jord- och skogsegendomar är en viktig säkerhet för bankernas utlåning – speciellt på landsbygden där andra fastigheter ofta värderas lågt. Om markägare riskerar att bli utan ersättning för förlust av brukanderätt över delar av sin skog så påverkar detta egendomens värde som säkerhet. Detta påverkar i sin tur möjligheterna att låna och nivån på den ränta som bankerna erbjuder.

Jord- och skogsbruk fungerar ofta som en ekonomisk grund för landsbygdens företagare. Utöver det direkta bidraget från inkomsterna från jord- och skogsbruk, så kan ett markinnehav i ryggen ofta vara det som gör att man vågar satsa på nya verksamheter. Osäkerhet kring om skog kan avverkas och säljas när pengar behövs skadar viljan till investeringar och risktagande och därmed även viljan att verka och leva på landsbygden. Det behövs inte så många exempel på företagare som hindras att avverka och sälja sin skog för att osäkerheten ska spridas inom breda lager av markägare.

En växande råvarubas för skogsindustrin

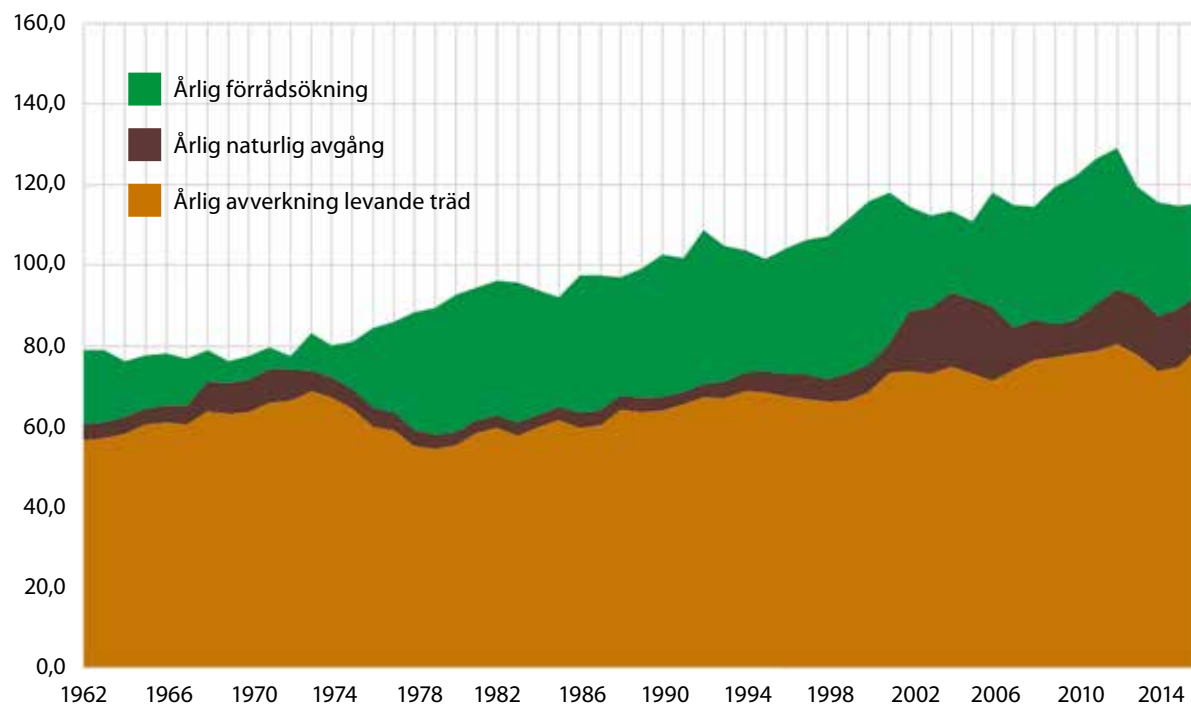
Dagens skogstillväxt är inte naturgiven, utan den är ett resultat av mer än hundra år av systematisk skogsvård. Forna tiders brukande av skog, där man plockade de träd man behövde med hopp om att nya

skulle växa upp av sig självt i deras ställe, hade vid tidpunkten för den första Riksskogstaxeringen på 1920-talet resulterat i skogar som var starkt utglesade och med en beräknad tillväxt på 48 miljoner kubikmeter eller 40 procent av dagens årliga tillväxt.

Många skogsägare och ansvariga för skogspolitiken såg dock att skogen skulle kunna ge betydligt mer, och successivt ökade de långsiktiga investeringarna i aktiva förnyingsåtgärder och skogsvårdande röjnings- och gallringsåtgärder. Resultatet lät inte vänta på sig, och redan vid den tredje Riksskogstaxeringen i slutet av 1950-talet hade tillväxten ökat till 78 miljoner skogskubikmeter per år. Skogsägarna fortsatte att investera långsiktigt i skogsproduktionen, och i takt med den ökande skogstillväxten kunde även avverkningsgraderna öka. Idag växer den svenska skogen med 115 miljoner skogskubikmeter per år och årlig avverkning pendlar runt 85 miljoner skogskubikmeter per år. Med

ÅRLIG AVVERKNING, NATURLIG AVGÅNG OCH FÖRRÅDSÖKNING PÅ PRODUKTIV SKOGSMARK INKLUSIVE SKYDDAD SKOG

Miljoner m³sk per år



Historisk utveckling enligt data från Riksskogstaxeringen. Total tillväxt per år representeras av summan av de tre fälten. Observera att till avverkningen av levande träd bör läggas avverkning av döda (oftast storm- eller insektsdödade) träd. Normalt uppgår denna avverkning till 4–6 miljoner m³sk per år.

en bevarad stark tilltro till framtiden och intensiv skogsvård förväntas både tillväxt och avverkning kunna fortsätta öka under överskådlig tid framöver.

Detta framsynta agerande har gett Sverige unika förutsättningar för en hållbar utveckling baserad på förnybara råvaror och energi från skogen. Skogsindustrin planerar fortsätta betydande investeringar för att effektivisera råvaruutnyttjandet, minska energiåtgången och introducera nya innovativa produkter inklusive avancerade biobränslen och komponenter för modernt byggande i trä. Investeringsplanerna bygger på att avverkningarna kan fortsätta att utvecklas positivt under kommande decennier. Investeringar i skogsindustrin är kapitalintensiva, och en förutsättning för att nå tillräcklig lönsamhet är i regel att investeringen parallellt med ökad förädlingsgrad och minskad resursåtgång även leder till ökad produktionsvolym.

Effekten på långsiktig skogsproduktion av osäkerhet kring äganderätten till skog

Skogsbruket drivs av många företagare av olika storlek och verksamhet. Att äga och bruka sin mark är för de flesta av dem en drivkraft för att investera och utveckla sitt företag för framtiden och kommande generationer. När skogsägarnas förtroende för skyddet av äganderätten till skog sviktar, påverkar det skogsägarnas vilja till långsiktiga investeringar i skogsproduktion negativt.

Det är svårt att förutse hur stora effekterna skulle kunna bli av minskade investeringar i långsiktig skogsproduktion. Om vi blickar bakåt kan vi dock se att skogsägarnas tidigare investeringar i framtida skogsproduktion mer än fördubblat skogstillväxten i landet. Det hade knappast kunnat ske om det funnits tvivel om att skogsägaren och skogsägarens efterföljare skulle få skörda frukterna av investeringarna.

Om man i stället blickar framåt visar Skogsstyrelsens skogligen konsekvensanalys 2008 effekterna på framtida tillväxt och avverkning av produktionshöjande åtgärder på en nivå som kan betraktas som ambitiös utan att leda till orealistiska investeringsnivåer i skogsbruket. Den långsiktiga tillväxten och avverkningen beräknas då kunna öka med 17 procent jämfört med grundscenariot. Skogsstyrelsens prognos avser visserligen effekten av en höjning av investeringsviljan, men det är rimligt att anta att även en generell minskad investeringsvilja skulle kunna resultera i minskad tillväxt och avverkning av samma storleksordning.

Skogsindustrins råvarubas och därmed dess bidrag till export, sysselsättning och klimatnytta är redan på kort- och medellång sikt beroende av skogsägarnas vilja till både avverkning och långsiktiga investeringar i skogsproduktion. Vad som står på spel kan vara 10 000–20 000 arbetstillfällen och 20–30 miljarder kronor i exportintäkter.

Litteratur

- Bergstén, S., Stjernström, O. and Pettersson, Ö.: "Experiences and emotions among private forest owners versus public interests: Why ownership matters", *Land Use Policy*, vol. 79 2018.
- Bjärstig, T., Widman, U. och Eriksson, M.: *Svenska skogsägares syn på skogens sociala värden*. Umeå 2017.
- Eriksson, L.: "Risk perception and responses among private forest owners in Sweden", *Small-Scale Forestry*, vol. 13:4 2014.
- Skogsstyrelsen, Rapport 25:2008 *Skogligen konsekvensanalyser*.

Ansvarsfullt brukande bygger på trygg äganderätt

Text: Pär Fornling

Amalia Mattsson är skogsägare i Norrtälje kommun. Efter tio år inom industrin har hon sagt upp sig för att fullt ut ägna sig åt familjen och släktgården i Edebo.

”Det är en ganska typisk gård för den här delen av landet. Vi har 180 hektar med åker och skog. Pappa har en del köttdjur, men mitt främsta intresse är skogen. Jag tog över för tre år sedan som fjärde generationen. Tillsammans med Robert har jag tre barn, Ester, Hjalmar och lilla Elsie. En femte generation är alltså på gång.

Att äga, bruka och föra över till kommande generationer är en grundläggande rättighet och drivkraft. Mycket av det vi gör i skogen är ju väldigt långsiktigt. Det blir barnen eller kanske barnbarnen som får del av resultatet. Jag har en kompis från Polen, vars föräldrar tvångsflyttades under världskriget. De förlorade allt över en natt. Han tycker jag borde sälja fastigheten och flytta till Kanarieöarna. Det perspektivet är lätt att förstå om ägandet känns otryggt.

För egen del tycker jag om de långa perspektiven, att tänka hundra år framåt när man gör olika åtgärder. Det är roligt nästan hela tiden, utom när det är storm. Alfrida, som drabbade oss i början av förra året, tog elva hektar.

Mitt mål är att forma en mer storm- och brandsäker skog genom korridorer av löv och mer blandskog. Naturvård är viktigt och en självklar del i arbetet. Ofta tar jag bort granen för att gynna sälj, som betyder mycket för mångfalden. Alla ekar lämnas orörda, liksom riktigt gamla träd. Att vara skogsägare är att förvalta ett förtroende, samhället kan lita på att jag tar både ekonomiskt och miljömässigt ansvar.

För egen del är jag inte drabbad av restriktioner, men en granne till mig har råkat illa ut. Tre dagar efter att han köpte gården fick han besked från myndigheten att 60 procent av den skog som kan avverkas inom tio år klassats som nyckelbiotoper och därmed inte kan avverkas. Då hade han redan tagit lån för att förvärva fastigheten och renovera bostaden



Foto: Gabriella Gunnarsson.

”För mig är det äganderätten som ger ork och motivation att ta hand om vindfällan, plantera ny skog och röja ungskogen för både min egen och våra barns skull.”

till sig och sin unga familj som valt att flytta ut på landet. I planerna ingick att avverka och sälja skog för att finansiera renoveringen. Nu kämpar han för att få upprättelse.

Det är en orimlig hantering av äganderätten. Det finns förstås lägen där ett övergripande samhällsintresse leder till inskränkningar i brukandet. Då ska det göras en överenskommelse och markägaren kompenseras, antingen ekonomiskt eller genom ersättningsmark.

Att ensidigt, utan avtal och ersättning, begränsa brukandet är dessutom kontraproduktivt. Om markägare är oroliga att förlora rätten att bruka marken genom nyckelbiotoper ligger det förstås nära till hands att undvika dem genom att inte låta skogen bli gammal och inte lämna den naturhänsyn man annars skulle gjort.

De flesta naturvärden är formade genom ansvarsfullt brukande, vilket bygger på en trygghet i äganderätten.”

Äganderätt med likhet inför lagen

Text: Pär Fornling

Efter fyra år har domstolen gett Hanna Holmberg rätt. Staten måste betala ersättning efter att brukandet av den fjällnära skogen stoppats. Här är hennes berättelse.

”I början av 2000-talet flyttade vi till byn Skansnäs vid Vindelfjällets naturreservat. För min make Albin var det att komma hem, här har hans far och farbröder brukat skogen. Vi ville fortsätta den linjen och utveckla skogsbruket. Vi lånade pengar och köpte en fastighet år 2014. För att finansiera köpet planerade vi en avverkning. Skog är det enda som har ett större värde i våra trakter. Husen är lågt värderade och företagen har svårt att låna pengar. Vill vi satsa på något och göra en större investering så tar vi antingen en avverkning eller belånar skogen.

Eftersom det är fjällnära skog behövdes tillstånd av Skogsstyrelsen. Intet ont anande skickade vi in en ansökan 2016. Det blev början på en otroligt jobbig resa som avslutades i Mark- och miljööverdomstolen den 12 maj 2020.

Det hela började med att vi fick avslag på vår ansökan om avverkning på grund av att man hittat nyckelbiotoper. Trots frågor fick vi inga riktiga besked om vilka naturvärden det handlade om. Då det blev tal om ersättning hävdade de att virkesvolymen var hälften så stor som i verkligheten. Det gjorde att allt fördröjdes och under tiden beslöt Skogsstyrelsen att inte ge någon ersättning för stoppad avverkning i fjällnära skog. Vi fick ett brev där det stod att vi hade ett år på oss att stämna staten, annars hade vi försatt vår rätt att föra talan. När tiden började rinna ut, och vi inte hört någonting, hade vi inget annat val än en juridisk process.

Att som enskild person stämna staten är en väldigt uppförsbacke. Vi riskerade mycket av vår existens. Vår försäkring gällde egentligen inte om vi själva stämde någon, men det visste vi inte då. För oss var det en helt ny värld. Vi var inställda på att driva skogsbruk, inte hamna i en juridisk labyrinth.

En av statens invändningar var att det inte handlade om pågående markanvändning, med andra ord att där inte bedrivits skogsbruk. Det var förstås helt fel. Då Skogsstyrelsen tog initiativ att domstolen skulle besöka området hade man planerat en tur där



Foto: Hanna Holmberg.

”Äganderätten där jag lever och bor är viktigare än någonsin eftersom skog är det enda som har ett större värde i våra trakter. Skogen är det som kan skapa möjligheter och utveckling.”

spåren av skogsbruk inte var tydliga. Vi lyckades ändra rundturen så att domstolen fick se rester av huggarkojor, stubbar och spår av maskiner.

Jag kan förstå att lagen kan behöva prövas i domstol, men då måste det göras på någorlunda lika villkor. En enskild person är i underläge. Och om den nu ska prövas objektivt finns ingen anledning att försöka finta bort sanningen, sätta käppar i hjulet och dra ut på processen. Vi och många tusen andra har hållit andan i ovisshet om hur framtiden ska bli. Kommer vi att kunna bo kvar om staten tar skogen ifrån oss och gör den ekonomiskt värdelös från en dag till en annan? Staten är ju vi tillsammans. Du och jag. Skogsstyrelsen har jag tänkt mig som rådgivare, vilken borde hjälpa oss som skogsägare.

Nu vann vi klart och tydligt i båda instanser. Vi kan andas ut och återigen hoppas på framtiden. Naturligtvis är det skönt att ha fått rätt. Man får nypa sig i skinnet för att känna efter om det är på riktigt. Men någon riktig glädje är det inte, vi känner oss rätt stukade och desillusionerade. Jag är inte avskräckt från skogsägande, men det var inte så jag tänkt mig det hela.”

Man måste förstå äganderättens grundprincip

Text: Pär Fornling

Martin Moraeus är bonde i Dalarna, förtroendevald i LRF och även ordförande i Orsa besparingskog. Han tycker det är viktigt att utgå från och förstå den grundläggande principen om äganderätt.

”Gården som jag och pappa driver har varit i släkten sedan 1850. Nyligen upphörde vi med mjölkproduktionen, nu är det växtodling och arbete i skogen som gäller.

I de här trakterna av Dalarna är det en väldig ägosplittring, av de 90 hektar åker vi brukar ägs 70 hektar av någon annan. Förmodligen är det långt över hundra olika ägare. Det har bidragit till att jag engagerat mig i frågorna kring ägandet, vilket är en grundläggande rättighet. I praktiken är det svårt med en absolut äganderätt, men det är ändå en bra



Foto: Martin Moraeus.

”För mig är äganderätten inte bara en ekonomisk och juridisk fråga. Det är i grund och botten en moralisk fråga. Man får inte stjäla, helt enkelt!”

utgångspunkt. Om samhället vill använda din mark för att bygga vägar eller bilda reservat bör det gå att nå en överenskommelse där bägge parter är nöjda.

I Orsa besparingskog har vi bildat en del reservat efter förhandlingar med länsstyrelse och naturvårdsverk. Vi har, helt enligt spelreglerna, fått 25 procents premie på marknadspriset. Det har fungerat bra. Tyvärr finns det många exempel på motsatsen. Personligen är jag inte drabbad, men min flickvän gjorde en avverkningsanmälan och fick begränsningar på grund av nyckelbiotoper. Därmed förlorade hon en rejäl summa pengar på myndighetens ensidiga utspel.

Utgångspunkten för inskränkningar måste vara ömsesidiga överenskommelser. Myndigheten får tala om vad den vill ha och fråga hur mycket det kostar. På en fri marknad blir det bara överenskommelser när bägge parter är nöjda och känner sig som vinnare.

I regeringsformen står att äganderätten ska skyddas så vida det inte är ett allmänintresse, som alltså kan ta över. Jag tycker det är flummigt formulerat, där borde kort och gott stå att äganderätten är grundläggande och ska skyddas.

Den är faktiskt grundläggande för ekonomin. För att ta ett enkelt och tydligt exempel kan vi tänka oss en afrikansk bonde som har en säck vete. Han har två val. Antingen använda den till utsäde och få 20 säckar vete till hösten, eller mala och äta upp vetet direkt.

Om han inte är säker på att få skörda vetet kan det sistnämnda alternativet vara ett rationellt val, även om det i grunden leder fel. Det går att hitta massor av liknande exempel.

År 2016 var jag med och startade ett uppdrag om äganderätten i Almedalen. Det fick ganska stor uppmärksamhet eftersom det var samma år som dåvarande skogsutredaren gjorde ett uttalande om att skogen var en så viktig naturtillgång att man kunde ifrågasätta om den skulle ägas av privatpersoner. Det ledde till att hon fick lämna sitt uppdrag, vilket var helt rätt.

Ur mitt perspektiv är det precis tvärtom, just för att skogen är så viktig mår den bäst av att vårdas och skötas av privatpersoner.”

Slutsatser

Syftet med vårt projekt har i första hand varit att beskriva, analysera och sprida kunskap om äganderättens innebörd, utveckling, nuläge och betydelse för de gröna näringarna. Huvuddelen av detta temanummer av Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens tidskrift har ägnats åt detta syfte.

Projektgruppen tycker sig därutöver ha identifierat ett antal problemområden och vi vill i detta avslutande kapitel sätta fingret på några punkter som vi ser som viktiga för att stärka äganderätten, och därmed rättssäkerheten, för en framtida positiv utveckling av jord- och skogsbruket till samhällets nytta.

Jord- och skogsbrukarens bestämmanderätt

Bestämmanderätt, eller beslutsförhet, är en fundamental funktion i äganderätten.

Statsmakternas intresse att ingripa i bestämmanderätten har ökat under senare decennier. Det har skett med lagkrav, framförallt i miljöbalken, om anmälan, samråd, tillstånd med villkor och förbud med dispens vid olika åtgärder i brukandet. Under senare år har enskildas företagsbeslut blivit beroende av andra intressenters rätt att överklaga åtgärder i driften, så kallad talerätt eller klagorätt.

Under 1980-talet infördes heltäckande kommunala översiktsplaner. Idag ligger förslag om regional landskapsplanering baserad på statliga inventeringar. Dessa planer redovisar den offentliga förvaltningens syn på valet av framtida markanvändning och kan indirekt påverka markägarens bestämmanderätt.

Ägaren till fast egendom behöver självständigt besluta om sitt företags skötsel. Jord- och skogsbruk är pågående markanvändning med vissa skötselregler vari hänsyn i driften ingår. Verksamheten i dessa näringar bör därför inte vara uppbyggd på samråds-, tillstånds- och dispensförfaranden.

När enskilda jord- och skogsbrukare känner osäkerhet om sin bestämmande- och brukanderätt tar handlingskraft och effektivitet i företagandet skada.

Det kan leda till minskade investeringar i fastigheten och i ett vidare perspektiv innebära att basen för landsbygdens näringsliv och den framtida bioekonomi påverkas.

- ▶ Jord- och skogsbrukarens bestämmanderätt behöver stärkas.

Miljöpolitik med respekt för äganderätten

Miljöpolitiken hör till samtidens viktigaste politikområden och har inneburit ett förändringstryck på äganderätten. Med naturvårdsmotiv har förvaltningsmyndigheter i vissa principfrågor tolkat äganderätten på sätt som försvårat den pågående markanvändningen, samtidigt som rätten till ersättning för intrång ifrågasatts.

Till miljöfrågor som mer ingripande berör äganderätten i jord- och skogsbruket hör markavsättningar för naturvård. Arealmål för dessa är viktiga politiska avvägningar. Det är nödvändigt att dessa markavsättningar görs med respekt för ägarna och beaktande av effekter för äganderätten på fältet. Proportionalitetsprincipen, som innebär att en åtgärd ska vara ändamålsenlig, nödvändig och väl avvägd, ska tillämpas såväl vid övergripande fördelningar av markavsättningar som vid ingripanden på fastighetsnivån. Ersättningsrätten är central. Många markägare föredrar ersättning i form av mark. Huvudalternativet bör vara att göra även formella avsättningar på frivillig grund och i samförstånd mellan intresserade markägare och myndigheter.

- ▶ Alla rådighetsinskränkningar i pågående markanvändning ska ske på ett rättssäkert sätt där proportionalitetsprincipen och ersättningsrätten har fundamental betydelse.
- ▶ Formella markavsättningar ska ske med respekt för äganderätten och helst på frivillig grund i samförstånd mellan myndigheter och markägare.

Miljöbalkens tillämpning och pågående markanvändning

Miljöbalken är en ramlagstiftning med ett mycket stort antal delegerade bemyndiganden. Den ska tillämpas parallellt med andra lagar på allt från mindre åtgärder på enskilda jord- och skogsbruksfastigheter till stora industriernas miljöpåverkan.

Jord- och skogsbruk är ”pågående markanvändning” som skyddas av grundlagen. När markägaren måste avstå mark för allmänna intressen, eller om markanvändningen avsevärt försvåras, råder enligt grundlagens egendomsskydd ersättningsrätt. Myndigheten har då utredningsansvaret. Inom miljöbalken råder däremot i många fall ”omvänd bevisbörda”. Det innebär att verksamhetsutövaren har utredningsansvaret och ska bevisa att miljöbalkens regler följs. För en enskild markägare kan det bli administrativt betungande, och ibland dyrt, att utreda och hävda sin rätt.

Myndigheterna anser sedan ett antal år att långtgående rådighetsinskränkningar på miljöområdet kan genomföras utan att ersätta markägaren för skadan med hänvisning till bland annat de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken. Samtidigt har ett an-

tal prövningar i Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen tydliggjort att proportionaliteten och ersättningsrätten inte kan förbigås. Miljöbalken ska tolkas och tillämpas i linje med vad som följer av regeringsformen och Europakonventionen.

Miljöbalken tenderar att bli ett växande inslag i förhållande till skogsvårdslagen vid genomförande av skogspolitiken vilket påverkar markägarens bestämmanderätt.

- ▶ Egendomsskyddet, inklusive ersättningsrätten, ska tillämpas i enlighet med grundlagen när miljöbalken inskränker den pågående markanvändningen.
- ▶ Problematiken runt enskilda markägares utredningsansvar och -kostnader behöver lösas.
- ▶ Mark- och miljööverdomstolens och Högsta domstolens klargöranden måste få genomslag i lagstiftning och myndigheternas rättstillämpning.



Miljöbalken är en ramlagstiftning som tillämpas parallellt med andra lagar på allt från mindre åtgärder på enskilda jord- och skogsbruksfastigheter till stora industriernas miljöpåverkan. Foto: Marianne Eriksson.

Ökande inflytande från internationella konventioner och EU-rätten

Internationella konventioner och EU-rätten påverkar alltmer den nationella lagstiftningen. Ett exempel är Europakonventionen, som betytt mycket för äganderättens utveckling sedan den implementerades som svensk lag. Det är i grunden positivt, men implementeringen av olika konventioner i svensk lag innebär också nya utmaningar för demokratin.

Rättsordningen har blivit mer komplex och svåröverskådlig. Ny lagstiftning som reglerar jord- och skogsbruket får ofta sin utformning redan inom ramen för EU:s beslutsprocesser och när regleringen kommer till Sverige i form av bindande direktiv är det för sent att beakta de särskilda förutsättningar som gäller här. Det måste således i tid säkerställas att det finns ett tillräckligt utrymme för att senare kunna inrätta adekvata nationella regelverk.

EU har ingen gemensam skogspolitik och Sveriges regering och riksdag har i princip varit tydliga när det gäller att värna det nationella självbestämmandet över skogen. Med utgångspunkt i bland annat unionsgemensam miljö-, energi- och klimatpolitik tränger dock EU:s regleringar alltmer in på skogsbrukets område. I praktiken kan det utvecklas en gemensam skogspolitik utan hänsyn till den särskilda betydelse som skogsbruk, privat ägande till skog och markägarens rätt att nyttja skogen i frihet under ansvar har för hållbar utveckling i Sverige.

Den nya EU-kommissionen har 2020 antagit en färdplan för en hållbar ekonomi i EU, ”Den europeiska gröna given” (Green Deal). Man föreslår där bland annat att minst 30 procent av arealen bör brukas inom ramen för särskilda skyddsinstitut. ”Den gröna given” kan leda till regelverk som ytterligare begränsar pågående markanvändning och jord- och skogsbrukarnas möjligheter att bruka sin mark i frihet under ansvar.

- ▶ Sveriges regering behöver skaffa sig bättre insyn och påverkanskraft och på ett tidigt stadium driva svenska intressen i förberedelse- och beslutsprocesser inom EU och andra internationella organisationer.
- ▶ Sveriges regering behöver inom unionsgemensamma politikområden aktivt säkra det svenska självbestämmandet över skogsresursen.

Nationell implementering av internationella konventioner och EU-rätten

Internationella konventioner och EU-direktiv har ofta karaktären av principskrivningar och målformuleringar. När de ska implementeras i Sverige som rättsregler finns det utrymme för de svenska lagstiftarna att bestämma ambitionsnivåer och ge konkret innehåll till ramverket. Denna möjlighet var en grundläggande förutsättning för inträdet i EU.

Det finns idag en tendens till överimplementering av EU:s regelverk och internationella åtaganden. Med överimplementering avses att en medlemsstat ställer strängare krav än vad dessa traktater kräver. Rädslan för en konflikt med andra länder eller EU-institutioner kring implementeringen får inte leda till att regelverket blir mer långtgående än nödvändigt.

Ytterst har politikerna ett ansvar att själva sätta sig in i och tolka konventionstexter och EU-regelverk, men komplexiteten och den stora mängden frågor som behandlas gör ofta detta svårt. Experter i departement, myndigheter och andra organ behöver därför engageras vid den nationella implementeringen. Det är viktigt att arbetssättet är sådant att experterna inte gör egna tolkningar av politisk karaktär.

- ▶ När EU:s regelverk ska implementeras i Sverige är det viktigt att de anpassas till svenska förhållanden.



EU har ingen gemensam skogspolitik men genom unionsgemensam miljö-, energi- och klimatpolitik tränger EU:s regleringar alltmer in på skogsbrukets område. Foto: Dimitris Vetsikas/Pixabay.



Riksdagen är den högsta beslutande församlingen i Sverige. Politikens ansvar för ambitionsnivåer, målsättningar och avvägningar bör inte skjutas över på myndigheter och domstolar. Foto: Peter Haas [CC BY-SA 3.0].

Ansvarsfördelning politik – myndigheter – domstolar

Lagstiftning är politikens ansvar och politiska avvägningar ska uttryckas i lag eller förordning. Vid beredning av ny lagstiftning måste tillräcklig kompetens tillförsäkras för att säkerställa att alla aspekter, inklusive äganderättsperspektivet, ska bli väl belysta. Lagstiftningens innebörd måste kunna förstås på samma sätt av både markägare och myndigheter.

Riksdagen kan ge regeringen rätt att ge myndigheter bemyndigande att utfärda föreskrifter knutna till viss lagstiftning. Dock bör inte frågor av politisk karaktär föras över till myndigheter. Det kan då finnas en risk att myndigheternas föreskrifter får en annan innebörd än riksdag och regering tänkt sig.

Myndigheternas praktiska tillämpning av lagstiftningen kan ibland ge ett annat resultat än riksdag och regering avsåg. Resultatet för glesbygden av det reformerade strandskyddet är ett exempel på detta. Det är viktigt att det sker en återrapportering till riksdagen om utfallet av lagstiftningen.

En ansvarsförskjutning har skett från politiken till myndigheter. Det händer också att beslut som tidigare togs av myndigheter idag hänskjuts till domstolar. Detta kan gå så till att myndigheter fattar beslut som leder till att markägaren måste gå

till domstol för att hävda sin rätt, som till exempel vid nekat avverkningstillstånd i fjällnära skog. När markägare för att få sin grundlagsstadgade rätt till ersättning måste stämma staten backar många ur inför risken att tvingas betala alla rättegångskostnader. Detta urholkar äganderätten.

- ▶ Det är politikens ansvar att genom väl genomförda förarbeten och transparenta regler göra det enkelt att förstå och konsekvent tillämpa en regels innebörd.
- ▶ Politikens ansvar för avvägningar, ambitionsnivåer, målsättningar och prioriteringar bör inte skjutas över på myndigheter och domstolar.
- ▶ Det är viktigt att säkerställa att genomförande av lagstiftningar följer de ursprungliga intentionerna.
- ▶ Problematiken runt enskilda markägares rättegångskostnader när de tvingas stämma staten för att få ersättning för inskränkningar i brukanderätten behöver lösas.

Myndighetsutövning

Den praktiska myndighetsutövningen har avgörande betydelse för hur jord- och skogsbrukarens äganderätt i praktiken respekteras och upprätthålls. Arbetet ska ske i enlighet med förvaltningslagen och den statliga värdegrunden. Sverige har en bra förvaltningslag men det är viktigt att alla tjänstemän har kunskap om den liksom om grundlagens överordnade ställning och skydd av äganderätten. I tjänstemannarollen ligger ett ansvar att på ett sakligt och objektivt sätt, utan att lägga in personliga värderingar och intressen, tillämpa gällande regelverk.

Proportionalitetsprincipen, som säger att alla beslut ska vara ändamålsenliga, nödvändiga och väl avvägda, är central och begränsar tillsammans med egendomsskyddet åtgärder som ingriper i enskilda intressen.

Detta måste vara väl känt och tillämpas hos alla inom de skilda myndigheterna.

För ärenden som handläggs av flera olika myndigheter eller vid olika kontor inom en myndighet måste likabehandlingsprincipen säkerställas så att bedömningarna vilar på samma grunder oavsett var de handläggs. Vidare är det viktigt att markägare och myndighet har tidig dialog i ärenden som berör brukanderätten till fastigheten. Det kan förebygga onödiga konflikter.

- ▶ I myndigheternas personalutbildning ska ingå moment om grundlagar, äganderättens innebörd, tjänstemannarollen och förvaltningslagen, särskilt proportionalitetsprincipen.
- ▶ Proportionalitetsprincipen behöver få bättre genomslag i fält.
- ▶ Markägaren ska involveras tidigt i myndighetsärenden som rör ägarens markanvändning.



*Jord- och skogsbruk är viktiga basnäringar för Sverige och en förutsättning för levande landsbygd och framtida bioekonomi.
Foto: Marianne Eriksson.*





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

(Titlar markerade med * publiceras endast elektroniskt på KSLA:s webbplats www.ksla.se. Där finns även tidigare utgåvor.)

2014

- Nr 1 Skogsnäringens värdekedjor – definition, dagsläge och angelägna utvecklingsområden
- Nr 2 Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens verksamhetsberättelse 2013
- Nr 3 Fisk, gift och hälsa – fiskkonsumtionens nytta och risker

2015

- Nr 1 Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens verksamhetsberättelse 2014
- Nr 2 Skogsnäringens framtida kompetensförsörjning
- Nr 3 UNIK Utmaning 2015 – en casetävling om vägen till det hållbara naturbruket

2016

- Nr 1 Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens verksamhetsberättelse 2015
- Nr 2 Frön för framtiden – ett dialogprojekt om bioteknik i växtodlingen
- Nr 3 Landskapsforum 2016: Samarbetsnätverk i landskapet – möjligheter och utmaningar
- Nr 4 Seeds for the Future – a dialogue project concerning biotechnology in plant production
- Nr 5 Land och stad – nya relationer i en osäker tid

2017

- Nr 1 Skogsägarens mål – en väg till ökad variation i skogen
- Nr 2 Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens verksamhetsberättelse 2016
- Nr 3 UNIK Utmaning 2016 – en casetävling om konceptet Nordisk Mat
- Nr 4 Landskapsforum 2017: Landskapsperspektiv i fysisk planering – helhetssyn för hållbara lösningar
- Nr 5 Utan pengar – inga hagar och ängar

2018

- Nr 1 Menyn och tidens tecken. Måltiderna vid KSLA:s högtidssammankomster åren 2003–2018
- Nr 2 Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens verksamhetsberättelse 2017
- Nr 3 Lantbruket i diplomatins korridorer – en skrift om Sveriges lantbruksråd
- Nr 4 UNIK Utmaning 2017 – en casetävling om att halvera vårt matsvinn till år 2030*
- Nr 5 Framtidens skogsakademiker – skogsakademisk utbildning i ett tidsövergripande perspektiv
- Nr 6 Forests and the climate. Manage for maximum wood production or leave the forest as a carbon sink?

2019

- Nr 1 KSLA Caseutmaning 2018 – ett kommunikationskoncept som ökar förståelsen för skogens olika nyttor*
- Nr 2 Farsoter i Sverige. Hur historien påverkar vår framtid
- Nr 3 Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens verksamhetsberättelse 2018
- Nr 4 Ekosystemtjänster. Om äpplen och päron i skogen
- Nr 5 Landskap – ett vidsträckt begrepp. En antologi om landskap
- Nr 6 Svenskt jordbruk 2030 – vägen dit
- Nr 7 Skogliga begrepp och definitioner. Skogens alla siffror

2020

- Nr 1 KSLA Caseutmaning 2019. Hur kan data berätta historien om din produkt?*
- Nr 2 Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens verksamhetsberättelse 2019
- Nr 3 Galna ko-sjukan – köttmjöl och kannibalism
- Nr 4 Klimat och markanvändning mot 2030
- Nr 5 Äganderätten och de gröna näringarna

KSLA har under tre år drivit ett projekt med syfte att öka kunskapen om den privata äganderätten och dess betydelse för att främja de areella näringarna till samhällets nytta. Fokus har legat på de äganderättsliga aspekter som berör jord- och skogsbruk.

Jord- och skogsbruk är pågående markanvändning som styrs av många olika regelverk. Lagstiftning är politikens ansvar medan myndigheter, och i vissa fall domstolar, står för den praktiska tillämpningen av lagarna. Respekten för den grundlagsskyddade äganderätten ska genomsyra alla led.

Denna skrift är en kunskapshöjande sammanfattning av äganderättens innebörd, utveckling, nuläge och betydelse samt en beskrivning av de äganderättsliga problembilder vi identifierat. Vår förhoppning är att den ska kunna ligga till grund för konstruktiva samtal och processer som främjar en positiv utveckling av de gröna näringarna till samhällets nytta.



**Kungl. Skogs- och
Lantbruksakademien**
Drottninggatan 95 B
Box 6806
113 86 Stockholm
tel 08-54 54 77 00
www.ksla.se, 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!