

Statens hantering av markintrång

– värdering och beslut om ersättning

RiR 2023:18



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RiR 2023:18

ISBN 978-91-7086-669-2

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Valentin Casarsa

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2023

■
Beslutad: 2023-11-09
Diarienummer: 2022/0818
RiR 2023:18

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Statens hantering av markinträng

– värdering och beslut om ersättning

Riksrevisionen har granskat statens hantering av olika former av markinträng. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Affärsverket svenska kraftnät, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Trafikverket.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Anneli Josefsson har varit föredragande. Revisionsdirektör Erik Trollius och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Anneli Josefsson

För kännedom

Regeringskansliet; Justitiedepartementet, Klimat- och näringslivsdepartementet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Affärsverket svenska kraftnät, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Trafikverket

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	10
1.4 Metod och genomförande	12
2 Regelverk och ersättning vid markintrång	16
2.1 Fastighetsägaren har rätt till full ersättning	16
2.2 Expropriationslagen reglerar inte i detalj hur värderingen ska genomföras	17
2.3 Markintrång hos de myndigheter som omfattas av granskningen	18
2.4 Utbetald ersättning hos de myndigheter som omfattas av granskningen	22
3 Myndigheternas hantering av ersättningen vid markintrång har fokus på effektivitet	24
3.1 Myndigheterna arbetar utifrån bestämda processer och rutiner	25
3.2 Myndigheterna hanterar fastighetsägare olika i vissa fall	29
3.3 Utrymmet för förhandling är begränsat och har minskat	31
3.4 Vissa skillnader i hur myndigheterna bestämmer ersättningen vid frivilliga överenskommelser	35
4 Myndigheternas värderingsmetoder ger utrymme för olika bedömningar	40
4.1 Myndigheterna är oftast tydliga med vilka värderingsmetoder de använder	40
4.2 Ortsprismetoden ger stort utrymme för bedömningar	45
4.3 Vissa värderingsmetoder har utvecklats och förvaltats utan systematisk översyn	51
4.4 Värdering som inte omfattas av etablerade metoder har svagare empirisk grund	55
5 Det är svårt att få en samlad bild av om de statliga resurserna används kostnadseffektivt	60
5.1 Myndigheternas uppföljning skiljer sig delvis åt beroende på typ av intrång	60
5.2 Regeringens krav på rapportering fokuserar på medelsanvändning	62
5.3 Det pågår arbete inom framför allt områdesskyddet för att försöka använda resurserna mer effektivt	63

6	Slutsatser och rekommendationer	67
6.1	Myndigheterna har processer och rutiner för att hantera ersättningen vid markintrång effektivt	67
6.2	Vissa typer av värderingar brister i ändamålsenlighet och likvärdighet	69
6.3	Svårt att säkerställa att de statliga resurserna används kostnadseffektivt	70
6.4	Rekommendationer	72
	Referenslista	73

Sammanfattning

Möjligheten att ta privat mark i anspråk med tvång är viktig för samhällsbyggnadsprocessen men också en ingripande åtgärd för den som berörs. Staten betalar varje år stora belopp i ersättningar till fastighetsägare för olika former av markintrång. Riksrevisionen har granskat om regeringens och vissa myndigheters hantering av markintrång är enhetlig och effektiv. Riksrevisionens övergripande slutsats är myndigheternas hantering i stor utsträckning är enhetlig och effektiv inom respektive myndighet.

Riksrevisionen bedömer samtidigt att det finns skillnader i hur myndigheterna behandlar fastighetsägare och bestämmer ersättningen i vissa fall. Trots att de flesta ersättningar bestäms genom frivilliga överenskommelser är förhandlingsutrymmet begränsat. Ur fastighetsägarens perspektiv kan frivilligheten också uppfattas som begränsad eftersom det finns tvingande lagstiftning att ta till om någon överenskommelse inte nås. Då markintrång kan innebära en allvarlig inskränkning för den enskilde är det viktigt med transparens och förutsebarhet. Riksrevisionen bedömer emellertid att myndigheterna inte alltid är tydliga med vilka avvägningar de gör för att bestämma ersättningen vid markintrång. Slutligen bedömer Riksrevisionen att det är svårt att få en samlad bild av om de statliga resurserna för ersättning vid markintrång används kostnadseffektivt.

Fastighetsägare behandlas olika mellan myndigheterna

Det finns stora likheter i hur processen ser ut mellan de olika myndigheterna men det finns också skillnader i hur myndigheterna behandlar fastighetsägare och bestämmer ersättning i vissa fall. Skillnaderna handlar om hur myndigheterna hanterar ersättning för ombudskostnader, schablonpåslag vid frivilliga förvärv, frivillighetsbonus samt om ersättningen ska räknas upp efter värdetidpunkt. Skillnaderna kan inte enbart förklaras av att myndigheterna verkar inom olika områden utan beror till stor del på olika traditioner och tolkningar av regelverket. Ur ett likabehandlingsperspektiv är det problematiskt när statliga myndigheter gör olika tolkningar av bakomliggande regelverk. Det kan också minska fastighetsägarnas acceptans för olika former av markintrång och deras incitament att ingå frivilliga överenskommelser.

Vissa typer av värderingar brister i ändamålsenlighet och likvärdighet

Det är i de flesta fall tydligt vilka huvudsakliga metoder som myndigheterna använder för värdering. I en del fall är det dock otydligt hur myndigheterna har gjort avvägningar inom ramen för metoderna och hur de har genomfört värderingen. Myndigheterna motiverar inte alltid valen tillräckligt tydligt när metoden medger ett tolkningsutrymme som är upp till den enskilda värderaren. Värderingarna bygger heller inte alltid på etablerad och aktuell kunskap om hur marknadsvärdet påverkas. Det finns brister i förvaltningen av metoderna för värdering av jordbruksmark, vilket i ett fall beror på att ansvaret inte är tydliggjort.

Oklart om de statliga resurserna används kostnadseffektivt

Det är svårt att få en samlad bild av statens kostnader för ersättning vid olika former av markintrång. Kostnaderna har ökat inom vissa områden medan det är oklart hur det ser ut inom andra. Det är därför svårt att avgöra om de statliga resurserna används kostnadseffektivt. Ett arbete pågår inom områdesskyddet för att försöka använda de statliga resurserna mer effektivt. Det pågår också en översyn av ersättningsbestämmelserna inom vissa områden.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar rekommendationer till regeringen, Svenska kraftnät och Trafikverket.

Till regeringen

- Se över hur ersättningsfrågor vid markintrång kan hanteras mer enhetligt mellan olika områden genom att:
 - uppdra till myndigheter som har många markintrångsärenden att i möjligaste mån ta fram gemensamma principer för att hantera ersättningen vid markintrång och behandla fastighetsägare på ett mer enhetligt sätt, bland annat i fråga om huruvida ombudskostnader ska ersättas eller inte, hur schablonpåslaget bör hanteras vid frivilliga förvärv, användningen av eventuell frivillighetsbonus samt hantering av ersättning efter värdetidpunkt

- ange vilken myndighet som ska förvalta och uppdatera 1974 års åkernorm eller den värderingsmetod som kan komma att ersätta 1974 års åkernorm till följd av pågående översyn av ersättning för upplåtelse av mark i samband med elnätsbyggnation
- uppdra till myndigheter som har många markintrångsärenden att följa upp och redovisa hur kostnaderna för utbetalda ersättningar utvecklas i förhållande till målen med verksamheten i sin årsredovisning eller på annat lämpligt sätt.

Till myndigheterna

- Svenska kraftnät bör se över om den frivillighetsbonus som Svenska kraftnät använder fyller sitt syfte.
- Trafikverket bör uppdatera 1983 års jordbruksnorm.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Staten, men även kommuner och privata aktörer, bedriver en del verksamhet som innebär ett behov av att ta privat mark i anspråk, ytterst med tvång. Det gäller i huvudsak samhällsviktig infrastruktur som järnvägar, allmänna vägar, kraftledningar med mera, men också natur- och kulturvård. De flesta fall resulterar dock i en frivillig överenskommelse innan någon tvångsåtgärd blir aktuell.

Möjligheten att ta privat mark i anspråk med tvång är viktig för samhällsbyggnadsprocessen men också en ingripande åtgärd för den som berörs. Den som får sin fastighet exproprierad eller får tåla ett intrång på sin fastighet har därför rätt till ersättning för sin ekonomiska förlust. Reglerna för vilken ersättning som kan betalas ut vid olika former av markintrång reformerades 2010 och ersättningsbeloppen höjdes.

Staten betalar varje år stora belopp i ersättningar till fastighetsägare och andra sakägare¹ för olika former av markintrång. Riksrevisionen har i tidigare granskningar funnit brister i hanteringen av dessa ärenden hos flera myndigheter. Det handlar bland annat om bristande likabehandling av markägare och bristande kostnadseffektivitet.²

Marknadsvärdet är centralt när ersättningen vid olika former av markintrång ska bestämmas. Det gäller oavsett om ersättningen bestäms genom frivilliga överenskommelser eller i en domstolsprocess. Lagstiftningen innehåller inte någon definition av begreppet marknadsvärde. I förarbetena till expropriationslagen (1972:719) nämns dock några möjliga värderingsmetoder, men också att valet av metod behöver styras av omständigheterna i det enskilda fallet.³

Merparten av de ersättningar staten betalar till fastighetsägare bygger på frivilliga överenskommelser. Vid frivilliga överenskommelser gäller privaträttsliga principer, vilket innebär att en myndighet i praktiken kan frångå ersättningsreglerna i expropriationslagen. Att helt frångå ersättningsreglerna i expropriationslagen vid frivilliga överenskommelser innebär dock en risk att ersättningen inte bestäms på ett förutsägbart och enhetligt sätt. Det innebär också en risk för att myndigheten

¹ Till exempel arrendatorer, nyttjanderättsinnehavare med flera. I rapporten använder vi benämningen fastighetsägare även för andra sakägare.

² Riksrevisionen, *Marklösen Finns förutsättningar för rätt ersättning?*, 2005 och Riksrevisionen, *Skyddet av värdefull skog*, 2018.

³ Prop. 1971:122, s. 172.

inte når en överenskommelse med fastighetsägaren och att frågor om ersättning vid markinträng i högre utsträckning kan behöva avgöras i domstol.⁴

Hur mark kan tas i anspråk med tvång

Mark kan tas i anspråk med tvång på flera sätt och med stöd av olika lagar.

Expropriation är ett bland flera tillvägagångssätt att ta mark i anspråk med tvång och ska endast användas om ändamålet inte kan lösas på annat sätt. Annat sätt kan vara med stöd av annan lag. Det finns ett flertal lagar som innehåller bestämmelser om tvångsvis ianspråktagande av mark eller rättigheter.⁵

Markinträng med stöd av andra lagar än expropriationslagen har ofta ett enklare förfarande än expropriation.⁶ Ersättningsreglerna i expropriationslagen utgör dock i de flesta fall grund för ersättningen till fastighetsägaren oavsett vilken lag som ligger till grund för tvångsåtgärden.⁷

Innan några tvångsåtgärder används ska den som vill ta mark i anspråk försöka nå en frivillig överenskommelse med fastighetsägaren.⁸ Överenskommelsen kan omfatta både markåtkomst och ersättning.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningsens övergripande revisionsfråga är om regeringens och berörda myndigheters hantering av olika former av markinträng är effektiv och enhetlig inom och mellan olika myndigheter.

Granskningen omfattar tre delfrågor:

- Hanterar myndigheterna ersättningen vid markinträng på ett effektivt sätt?
- Gör myndigheterna ändamålsenliga och likvärdiga bedömningar av marknadsvärdet och övriga skador vid markinträng?
- Har regeringen och myndigheterna vidtagit lämpliga åtgärder för att säkerställa att de statliga resurserna används kostnadseffektivt?

⁴ Se kapitel 2.

⁵ Andra lagar som innehåller bestämmelser om att mark kan tas över med tvång är till exempel anläggningslagen (1973:1149), fastighetsbildningslagen (1970:988), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (1995:1649), ledningsrättslagen (1973:1144), kulturmiljölagen (1988:950), miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900), väglagen (1971:948) med flera. Se även SOU 2007:29, s. 40–63 och prop. 2009/10:162, s. 43–44.

⁶ Det är i regel regeringen som beslutar om tillstånd till expropriation. Den som ansöker om expropriation har sedan ett år på sig att lämna en stämmingsansökan till mark- och miljödomstolen med meddelande om expropriationen till berörda fastighetsägare. Sker inte det förfaller expropriationstillståndet. Se 3 kap. 1 och 6 §§ expropriationslagen.

⁷ Se kapitel 2.

⁸ Se prop. 1972:109, s. 218.

Fokus i granskningen har varit på några särskilt utvalda myndigheters hantering av markinträng. Då vi inte haft möjlighet att göra en totalundersökning har vi valt att avgränsa granskningen till de myndigheter som har flest ärenden. Det innebär att Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät), Naturvårdsverket, Trafikverket, Skogsstyrelsen och regeringen ingår som granskningsobjekt i granskningen.⁹ Regeringen ingår som granskningsobjekt genom att regeringen har ett ansvar att utarbeta förslag till nya och förändrade lagar om markinträng. Vi har inte granskat rena expropriationsärenden eftersom dessa inte är så vanliga.

Vi har även valt att inkludera Lantmäteriet som granskningsobjekt i granskningen, men utan att granska hanteringen av markinträngsärenden vid lantmäterimyndighet.¹⁰ Lantmäteriet har inga egna markinträngsärenden, men en lantmäterimyndighet kan besluta om ersättning vid olika former av markinträng i sin förrättningsverksamhet.¹¹ Lantmäteriet tar också fram och utvecklar metoder och handledningar som myndigheter och andra kan använda sig av vid värderingen av markinträng.

Samhällsförändringen har inneburit att det blivit mer vanligt att privata aktörer tar mark i anspråk med tvång. Till exempel kan privata aktörer ta mark i anspråk med stöd av ledningsrättslagen för utbyggnad av elnät, telenätet, fjärrvärmenät etcetera. Det är också vanligt att kommuner tar mark i anspråk med tvång till exempel för VA-utbyggnad med mera. Vi har dock fokuserat granskningen på statens hantering av olika former av markinträng.

1.3 Bedömningsgrunder

Granskningens bedömningsgrunder baseras i huvudsak på riksdagens uttalanden i samband med regeringens proposition om ersättning vid expropriation och i fastighetsrättsliga frågor.¹² Ett viktigt skäl bakom den ersättningsreform som genomfördes 2010 var att stärka äganderätten hos fastighetsägarna. Av regeringens proposition och riksdagens uttalanden framgår även att lagstiftningen så långt som möjligt bör vara enkel och förutsägbar samt att marknadsvärdet fortsatt är den grundläggande utgångspunkten för hur ersättning vid expropriation och andra

⁹ När vi i granskningen refererar till "myndigheterna" menar vi Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Svenska kraftnät och Trafikverket.

¹⁰ En lantmäterimyndighet kan vara statlig eller kommunal. Lantmäteriet är den statliga lantmäterimyndigheten. Se 1 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Det finns också 40 kommunala lantmäterimyndigheter som handlägger och beslutar i fastighetsbildningsärenden i sina respektive kommuner.

¹¹ Beslut i fastighetsbildningsärenden vid lantmäteriförrättning kan bara fattas av en lantmäterimyndighet. Se 2 kap. 2 § fastighetsbildningslagen.

¹² Prop. 2009/10:162, bet. 2009/10:CU21. rskr. 2009/10:362–363 och bet. 2020/21:CU11 m.fl.

former av markintrång ska bestämmas. Eftersom lagen inte innehåller någon definition av marknadsvärde har vi i granskningen utgått från att myndigheterna behöver vara tydliga kring vilka värderingsmetoder man använder och hur värderingen går till. Regeringens proposition tar även upp betydelsen av att underlätta uppgörelser mellan de inblandade parterna och att samförstånds-lösningar är fördelaktiga inte enbart för parterna utan även för samhället i stort.¹³

I granskningen utgår vi även från budgetlagens (2011:203) krav på att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet.¹⁴ Ersättningsreformen 2010 innebär ökade utgifter för staten, allt annat lika. Det är därför viktigt att regeringen följer upp att myndigheterna använder skattemedel ändamålsenligt och att de inte använder mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat. I den proposition som föregick ersättningsreformen, och som riksdagen ställt sig bakom, uttalade regeringen att även om ersättningen höjs så bör den fortfarande präglas av återhållsamhet eftersom för höga ersättnings-nivåer kan få följder som inte är eftersträvansvärda.¹⁵

Av regeringsformen följer att myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen.¹⁶ I granskningen har vi utgått från att statens hantering av ersättning vid olika former av markintrång bör vara enhetlig i de fall ersättningen har sin grund i samma regelverk oavsett vilken myndighet som hanterar ersättningsfrågan och att det är rimligt att det bör gälla även vid frivilliga överenskommelser. Av regeringens proposition om ersättning vid expropriation framgår även att likabehandling av fastighetsägare är något som bör främjas.¹⁷ Myndigheter har också en skyldighet att samverka med andra myndigheter inom sitt förvaltnings-område för att förvaltningen ska bli så enhetlig och effektiv som möjligt.¹⁸

1.3.1 Konkreta bedömningskriterier

Hanterar myndigheterna ersättningen vid markintrång på ett effektivt sätt?

- Myndigheterna bör ha tydliga processer, rutiner eller styrdokument för hur ersättningen vid markintrång ska handläggas och bestämmas.
- Myndigheterna bör säkerställa att de har tillgång till tillräcklig kompetens för att genomföra värderingen.

¹³ Prop. 2009/10:162, s. 48.

¹⁴ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁵ Prop. 2009/10:162, s. 47.

¹⁶ Se 1 kap. 9 § regeringsformen.

¹⁷ Prop. 2009/10:162, s. 50.

¹⁸ Se 8 § förvaltningslagen (2017:900).

- Myndigheterna bör behandla fastighetsägare på ett enhetligt sätt.
- Det bör inte finnas några stora skillnader i hur myndigheterna bestämmer ersättningen vid markintrång och hanterar möjligheten till förhandlingsutrymme.

Gör myndigheterna ändamålsenliga och likvärdiga bedömningar av marknadsvärdet och övriga skador vid markintrång?

- Myndigheterna bör vara tydliga med vilka värderingsmetoder de använder. Det bör vara tydligt dokumenterat hur samtliga delar av värderingen har genomförts.
- Metoderna bör vara uppdaterade för att avspegla aktuella förhållanden.
- Värderingen bör grundas på etablerad kunskap om hur marknadsvärdet påverkas, i den mån det är möjligt och rimligt sett till kostnaden.
- Värderingen bör vara konsekvent och likvärdig. Det innebär att den inte bör uppvisa omotiverade skillnader inom eller mellan myndigheter. Skillnader kan vara motiverade när det behövs för att kunna väga in relevanta faktorer i det individuella fallet och vid olika typer av intrång.

Har regeringen och myndigheterna vidtagit lämpliga åtgärder för att säkerställa att de statliga resurserna används kostnadseffektivt?

- Myndigheterna bör följa upp och ha god kontroll över hur kostnaderna för ersättningen vid markintrång utvecklas och på lämpligt sätt rapportera det till regeringen.
- Regeringen bör följa upp myndigheternas rapportering på lämpligt sätt och ha en beredskap att efterfråga ytterligare information om något avvikande rapporteras.
- Myndigheterna och regeringen bör skapa förutsättningar för att se till att resurserna används kostnadseffektivt.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen bygger på dokumentstudier, en aktstudie, intervjuer och skriftliga frågor.

Vi har undersökt myndigheternas rutiner, riktlinjer och andra styrdokument för den typ av ersättningsärenden som ingår i granskningen. Vi har analyserat om det är tydligt hur myndigheterna ska hantera ersättningsärenden och vilka skillnader

som finns mellan myndigheterna. Utöver detta har vi gått igenom detaljerade anvisningar för olika värderingsmetoder som bland annat Lantmäteriet har tagit fram. Undersökningen av de styrande dokumenten har även fungerat som en referenspunkt när vi har undersökt hur myndigheterna arbetar i praktiken.

Aktstudien omfattar ett urval av ärenden hos Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Trafikverket och Svenska kraftnät som rör ersättning vid markinrång. I en första provomgång inhämtade vi dokumentation från 10 ärenden per myndighet. Därefter gjorde vi ett urval om 80–100 ärenden per myndighet.

Urvalet för Naturvårdsverkets ärenden omfattar 30 naturreservat där vi begärde ut alla ersättningsärenden. Vi valde slumpmässigt 5 reservat från vart och ett av Naturvårdsverkets 6 upphandlingsområden. Urvalet utgörs av reservat som ingår i Naturvårdsverkets ramavtal med förhandlare och värderare och där det enligt webbsidan Skyddad natur¹⁹ fanns ett reservatsbeslut daterat 2019 eller senare.

Urvalet för Skogsstyrelsens ärenden om biotopskydd utgörs av 10 procent av de skogliga biotopskydd som finns listade på webbsidan Skyddad natur med beslutsdatum 2019–2022 (totalt 448 biotopskydd). Vi valde slumpmässigt två biotopskydd per län samt ett extra för de tre skogliga län med flest biotopskydd. Urvalet för Skogsstyrelsens ärenden om nekat tillstånd för avverkning i fjällnära skog består av 40 slumpmässigt valda ärenden utifrån en lista över samtliga 204 ärenden för perioden 2019–2022 där Skogsstyrelsen betalat ut intrångsersättning. Eftersom ärenden om nekat tillstånd för avverkning i fjällnära skog endast förekommer i fyra län, och framför allt i två, viktade vi urvalet för att få åtminstone två ärenden i de två län där antalet ärenden är relativt få.

Urvalet av ärenden från Trafikverket baseras på en lista över samtliga projekt under perioden 2019–2022 som har inneburit ersättning till fastighetsägare. Vi gjorde ett slumpmässigt urval av 52 projekt efter att först ha sorterat dem efter län och trafikslag för att få en någorlunda jämn spridning. Bland dessa projekt sorterade vi bort ärenden som uppenbart gällde intrång av mindre storlek eller som vi bedömde var mindre relevant för granskningen av någon annan anledning. Vi valde sedan slumpmässigt ut upp till tre ersättningsärenden per projekt. Det slutliga urvalet av ärenden omfattar 37 projekt.

Urvalet av ärenden från Svenska kraftnät utgår från de lednings- och stationsprojekt som vi bedömde var i en sådan fas att de kan omfatta ersättningsärenden från de senaste åren. Vi hämtade informationen om pågående och avslutade projekt från Svenska kraftnäts webbplats. Vi bad Svenska kraftnät att komplettera

¹⁹ Naturvårdsverket, "Skyddad natur", hämtad 2023-07-03.

listan med antal berörda fastigheter och ersättningsärenden och baserade sedan urvalet på de fyra stations- respektive ledningsprojekt som omfattade flest fastigheter och ersättningsärenden.

Ett litet bortfall har funnits, till exempel ärenden där det visade sig att ingen ersättning har betalats ut. Vi valde även att dela upp några ärenden på grund av att olika fastigheter med separata värderingar och utbetalningar delade samma ärendenummer. Det slutliga urvalet uppgick till 84 ärenden för Naturvårdsverket, 91 för Skogsstyrelsen, 93 för Trafikverket och 80 för Svenska kraftnät. För varje ärende efterfrågade vi följande handlingar (med viss justering beroende på myndighet):

- värdering inklusive eventuella bilagor och underlag
- eventuella invändningar från fastighetsägare samt eventuella svar och justerade värderingar med anledning av det
- eventuella anteckningar och annan information som behövs för att förstå hur ersättningen har bestämts
- avtal om ersättning eller köpekontrakt med fastighetsägare.

Vi har sammanställt informationen från dessa handlingar och genomfört analyser som kopplar till både delfråga ett och två. Några exempel handlar om hur värderingsmetoderna tillämpas, hur värderaren har motiverat sina bedömningar och hur myndigheterna använder schablonpåslag och indexuppräknings när de bestämmer ersättningen.

Vi har genomfört intervjuer med chefer och experter hos Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Trafikverket, Svenska kraftnät och Lantmäteriet. Vi har även ställt skriftliga frågor till dessa myndigheter i flera omgångar. Intervjuerna och frågorna har gett oss ytterligare information om hur myndigheterna arbetar i praktiken, dels för att komplettera aktstudien, dels för att få en bredare bild som inte är begränsad till de ärenden som omfattas av aktstudien. Våra frågor till Lantmäteriet har till största del handlat om olika värderingsmetoder.²⁰ Vi har genomfört intervjuer med Regeringskansliet och ställt skriftliga frågor om bland annat uppföljning och rapportering. Vi har även genomfört intervjuer med LRF och Ludvig & Co (tidigare LRF konsult) och andra företrädare för fastighetsägarnas intressen.

²⁰ Vi har även ställt frågor om värderingsmetoder till bland annat branschföreningen Energiföretagen Sverige.

Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Eric Norén, teknologie doktor i fastighetsvetenskap och universitetsadjunkt vid Lunds universitet och Marc Landeman, juris doktor och universitetslektor i civilrätt vid Uppsala universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet, Klimat- och näringslivsdepartementet och Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Svenska kraftnät och Trafikverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

2 Regelverk och ersättning vid markintrång

De flesta ersättningar vid markintrång bestäms genom frivilliga överenskommelser, men det finns tvingande lagstiftning²¹ som kan användas om frivilliga överenskommelser inte nås. Oavsett hur ersättningen bestäms är ersättningsreglerna i expropriationslagen en viktig utgångspunkt för myndigheterna. I kapitlet ges en kort och översiktlig beskrivning av ersättningen enligt expropriationslagens regler. Kapitlet innehåller även en beskrivning av processen och regelverket för markintrång samt uppgifter om utbetald ersättning hos de myndigheter som omfattas av granskningen.

2.1 Fastighetsägaren har rätt till full ersättning

Ersättningsreglerna i expropriationslagen utgör i de flesta fall grund för ersättningen till fastighetsägaren oavsett vilken lag som ligger till grund för tvångsåtgärden.²² Utgångspunkten i expropriationslagen är att den som får sin mark exproprierad har rätt till full ersättning för sin ekonomiska förlust.²³ Den 1 augusti 2010 trädde flera ändringar av ersättningsreglerna i expropriationslagen i kraft. Dessa ändringar får också betydelse för annan lagstiftning som hänvisar till expropriationslagen när det gäller ersättning vid markintrång. Den största förändringen innebär att ersättningen ska justeras med ett schablonmässigt påslag om 25 procent av marknadsvärdet.²⁴ Syftet med påslaget är att stärka äganderätten genom att minska risken för att fastighetsägare underkompenseras.²⁵ Fastighetsägaren ska bli kompenserad för eventuell skada utöver marknadsvärdesförlusten som uppstår till följd av expropriationen.²⁶ Schablonpåslaget ska inte läggas på ersättning för sådan övrig skada (även kallad annan ersättning).

I första hand bör den som tar mark i anspråk sträva efter att nå frivilliga överenskommelser med berörda fastighetsägare. Det vill säga tanken är att ersättningen vid expropriation och liknande tvångsåtgärder ska bestämmas utanför domstol. Möjligheten till frivillig uppgörelse bör därför först undersökas innan expropriation

²¹ Med tvingande lagstiftning menar vi de möjligheter som finns att ta mark i anspråk med tvång med stöd av lag.

²² Prop. 2009/10:162, s. 40–44.

²³ Av 2 kap. 15 § regeringsformen framgår även att den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten.

²⁴ Se 4 kap. 1 § expropriationslagen.

²⁵ Prop. 2009/10:162, s. 40–54 och 65–68, bet. 2009/10:CU21, rskr. 2009/10:362.

²⁶ Se 4 kap. 1 § expropriationslagen.

tillgrips.²⁷ Om markåtkomsten sker med stöd av lagstiftning som hänvisar till expropriationslagens ersättningsregler är det vanligt att dessa tillämpas även vid frivilliga överenskommelser. Frivilliga överenskommelser blir resultatet i de allra flesta fall. Utredningen om expropriationsersättning bedömde 2007 att ungefär 95–99 procent av fallen var frivilliga överenskommelser. Utredningen konstaterade samtidigt att frivilligheten inte var förutsättningslös eftersom det finns tvingande lagstiftning att ta till om man inte når någon frivillig överenskommelse.²⁸

2.2 Expropriationslagen reglerar inte i detalj hur värderingen ska genomföras

Utgångspunkten i expropriationslagen är att den som får sin mark exproprierad har rätt till full ersättning för sin ekonomiska förlust. Ersättningen lämnas i form av löseskilling, intrångsersättning och ersättning för annan skada. Löseskilling är den ersättning som utgår när en hel fastighet löses in. Intrångsersättning utgår när en del av en fastighet löses in eller tas i anspråk eller om rådigheten över fastigheten inskränks på något sätt utan att fastigheten byter ägare. Dessa delar av ersättningen ska motsvara fastighetens marknadsvärde eller marknadsvärdeminskning. Marknadsvärde är det pris som fastigheten sannolikt skulle få vid en försäljning under förhållanden som inte är påverkade av tvångsåtgärden medan marknadsvärdeminskning är skillnaden i marknadsvärde före och efter tvångsåtgärden. Ersättning för annan skada utgår om det uppkommit någon övrig skada för ägaren i samband med expropriationen eller intrånget.²⁹

Expropriationslagen innehåller inte någon definition av begreppet marknadsvärde. Det anges inte heller vilka värderingsmetoder som ska tillämpas utan det har överlämnats till respektive myndighet och rättstillämpningen. I förarbetena nämns tre möjliga värderingsmetoder, som var och en ger utrymme för ganska stora variationer i utförandet:

- Ortsprismetoden utgår från en ortsprisanalys där värderingen baseras på liknande objekt som tidigare sålts i området.
- Avkastningsmetoden innebär att framtida intäkter och kostnader diskonteras till nuvärde med en kalkylränta.
- Produktionskostnadsmetoden innebär beräkning av kostnaden för att uppföra en motsvarande byggnad eller anläggning.

²⁷ Prop. 1972:109, s. 218, SOU 2007:29, s. 30, SOU 2008:99, s. 71. Se även 2 kap. 12 § expropriationslagen där det framgår att expropriationstillstånd inte ska meddelas om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt.

²⁸ SOU 2007:29, s. 138–139.

²⁹ Se 4 kap. 1 § expropriationslagen.

I förarbetena framgår att ortsprismetoden är ett naturligt val i de fall det finns lämplig statistik att utgå ifrån, men att valet behöver styras av omständigheterna i det enskilda fallet.³⁰ Avkastningsmetoden kan förstås som ett samlingsbegrepp som rymmer ett antal specifika metoder för avkastningsbaserade värderingar vid olika typer av intrång. Produktionskostnadsmetoden förekommer endast i enstaka fall i de ärenden som ingår i vår aktstudie.

2.3 Markintrång hos de myndigheter som omfattas av granskningen

De myndigheter som omfattas av granskningen tar mark i anspråk av olika skäl och med stöd av olika lagstiftning. Markintrång vid Trafikverket och Svenska kraftnät är en del av processen för investeringar i infrastruktur medan markintrång vid Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen följer av myndighetsbeslut enligt miljöbalken eller skogsvårdslagen (1979:429).

2.3.1 Markintrång vid Trafikverket och Svenska kraftnät

Trafikverkets process för markåtkomst och ersättning är en del av Trafikverkets huvudprocess för att genomföra åtgärder på väg- eller järnvägar.³¹ Inom huvudprocessen är också arbetet med planläggning beskrivet. Planläggning regleras i väglagen och lagen om byggande av järnväg. I arbetet med att genomföra en investeringsåtgärd tar Trafikverket fram en vägplan eller järnvägsplan vilka ger Trafikverket rätt att bygga vägen eller järnvägen samt markåtkomst efter det att planen har fått laga kraft. För en väg sker markåtkomsten genom att Trafikverket tar mark eller annat utrymme för en väg i anspråk med stöd av en fastställd vägplan varvid vägrätt (en slags nyttjanderätt) uppkommer, vilken ger direkt åtkomst till marken. För en järnväg innebär järnvägsplanen i stället en rätt att lösa in marken vid en mark- och miljödomstol.³² Trafikverket kan också få åtkomst till mark för järnvägsändamål genom fastighetsreglering vid en lantmäteriförrättning.³³ Regleringen kan ske med stöd av överenskommelse med fastighetsägaren eller vanligare, genom beslut i förrättningen utan att någon överenskommelse finns.³⁴

³⁰ Prop. 1971:122, s. 172.

³¹ Trafikverket, *Väg eller järnväg på min mark – Hur får jag ersättning?*, 2020.

³² Se 14 a, 30, 31 och 55 §§ väglagen och 2 kap. 1, 4 kap. 1 § och 5 §§ lagen om byggande av järnväg. Se även Trafikverket, *Markåtkomst*, 2015.

³³ Se 5 kap. 5 och 8 b §§ fastighetsbildningslagen.

³⁴ Om en fastighetsägare begär det kan Trafikverket dock bli skyldig att lösa in mark för järnvägsändamål. Se 4 kap. 2 och 2 a §§ lagen om byggande av järnväg. Se också 5 kap. 5 § fastighetsbildningslagen. Det finns även en motsvarande skyldighet i väglagen i de fall vägrätt inte uppkommit eller ersättning för vägrätt inte utgått. Se 55 a § väglagen.

En fastighetsägare har rätt till ersättning enligt expropriationslagens regler enligt både väglagen och lagen om byggande av järnväg.³⁵ Trafikverket strävar efter att nå frivilliga överenskommelser med fastighetsägaren om både ersättning och markåtkomst. I de fall en vägplan har upprättats omfattar överenskommelsen bara ersättningen för intrånget (vägrätt). I de fall Trafikverket inte når någon frivillig överenskommelse om ersättning för vägrätt bestäms ersättningen i mark- och miljödomstolen.³⁶ I järnvägsfallet bestäms ersättningen inom ramen för lantmäteriförrättning, antingen med stöd av överenskommelse med fastighetsägaren eller genom beslut utan överenskommelse. Om Trafikverket begärt åtkomst till marken genom inlösen vid mark- och miljödomstol beslutar domstolen om ersättningen.

Inom Svenska kraftnät är markåtkomstprocessen en del av processen för investeringar i stamnätet (transmissionsnätet för el).³⁷ För att Svenska kraftnät ska kunna göra investeringar i transmissionsnätet, till exempel bygga en ny kraftledning, krävs förutom koncession och vissa andra tillstånd tillträde till berörda fastigheter. Normalt får Svenska kraftnät tillträde till berörda fastigheter genom att teckna ett markupplåtelseavtal med fastighetsägarna. I samband med att ett markupplåtelseavtal tecknas erbjuder Svenska kraftnät även en överenskommelse om intrångsersättning. Markupplåtelseavtalet ligger sedan till grund för Svenska kraftnäts ansökan om ledningsrätt och förtida tillträde hos en lantmäterimyndighet.³⁸

En ledningsrätt är en rätt att använda annans mark för att anlägga, nyttja och underhålla ledningar och uppstår, efter ansökan, genom beslut av en lantmäterimyndighet. Eftersom en ledningsrätt innebär ett intrång i fastighetsägarens äganderätt har fastighetsägaren rätt till ersättning i enlighet med expropriationslagens regler. Lantmäterimyndigheten beslutar om den ersättning som ska utgå oavsett om någon överenskommelse har träffats om ersättningen eller inte.³⁹ Lantmäterimyndighetens beslut kan överklagas till mark- och miljödomstol.⁴⁰

³⁵ Se 55 § väglagen och 4 kap. 5 § lagen om byggande av järnväg.

³⁶ Se 66 § väglagen.

³⁷ Svenska kraftnät, "Utbyggnadsprocessen", hämtad 2023-07-03.

³⁸ Se 25 a § ledningsrättslagen. Se även e-post från Svenska kraftnät, 2023-10-11.

³⁹ De överenskommelser som träffats och presenterats för lantmäterimyndigheten kan dock ligga till grund för lantmäterimyndighetens ersättningsbeslut. Se e-post från Lantmäteriet, 2023-10-11.

⁴⁰ Se 1, 2, 5, 12, 13, 15, 22 och 28 §§ ledningsrättslagen. Se även Lantmäteriet, "Ledningsrätt", hämtad 2023-09-20.

I de fall en lantmäterimyndighet bestämmer ersättningen vid markintrång sker det i en lantmäteriförrättning. I fjärde kapitlet fastighetsbildningslagen finns regler för hur processen vid en lantmäteriförrättning ska gå till. En viktig del i processen för en lantmäteriförrättning är den så kallade officialprincipen.⁴¹ Principen innebär att lantmäterimyndigheten ska se till att ärendet blir ordentligt utrett och därefter bestämma vilken ersättning som bör utgå.⁴²

2.3.2 Markintrång hos Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen hanterar ärenden som rör markintrång och ersättning vid områdesskydd för naturreservat och biotopskydd samt, i Skogsstyrelsens fall, nekat avverkningstillstånd i fjällnära skog.

Naturreservat och biotopskydd beslutas med stöd av miljöbalken. Beslut om både naturreservat och biotopskydd innebär ett ingrepp i äganderätten och ger därför rätt till ersättning enligt expropriationslagens regler. Ersättningen betalas av staten.⁴³

Det är länsstyrelserna som utreder och beslutar om att inrätta ett nytt eller att förändra ett befintligt naturreservat.⁴⁴ Naturvårdsverket har dock det centrala ansvaret för områdesskydd i form av naturreservat och ansvarar också för det statliga anslaget för att bilda naturreservat.⁴⁵ Det innebär att länsstyrelsernas förslag alltid måste godkännas av Naturvårdsverket.⁴⁶

När Naturvårdsverket godkänt länsstyrelsens förslag till ett nytt eller förändrat naturreservat anlitar länsstyrelsen en av Naturvårdsverket upphandlad konsult. Konsulten värderar hur marknadsvärdet för berörda fastigheter påverkas av det föreslagna reservatet. Ersättningen bestäms sedan efter en förhandling mellan staten och fastighetsägaren och regleras i ett avtal eller en överenskommelse.⁴⁷

⁴¹ Se 4 kap. 25 § fastighetsbildningslagen där det framgår att lantmäterimyndigheten ska utreda förutsättningarna för fastighetsbildningen. Se även 23 § förvaltningslagen där det framgår att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

⁴² Möte med Lantmäteriet 2022-09-19; Lantmäteriet, svar på frågor via e-post, 2023-04-18.

⁴³ Se 7 kap. 4, 5, 6 och 11 §§ och 31 kap. 4 och 7 §§ miljöbalken. Det finns ytterligare områdesskydd som beslutas med stöd av miljöbalken men naturreservat och biotopskydd är de vanligaste som berättigar till ersättning enligt expropriationslagens regler.

⁴⁴ Se 7 kap. 4 § miljöbalken. Även kommuner kan besluta om naturreservat.

⁴⁵ Se 2 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och regeringsbeslut M2022/02369 (delvis).

⁴⁶ Naturvårdsverket, *Så bildas naturreservat*, 2018; Naturvårdsverket, *Processbeskrivning för förhandlar- och värderarkonsulter vid områdesskydd*, 2023; Naturvårdsverket, "Process att bilda naturreservat", hämtad 2023-07-03.

⁴⁷ Se 34 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Oftast tecknas överenskommelse om intrångsersättning, men ibland tecknas köpekontrakt.⁴⁸ Även bytesaffärer kan förekomma.⁴⁹

När alla eller merparten av berörda fastigheter har färdiga ersättningsavtal, fattar länsstyrelsen beslut om naturreservatet. Länsstyrelsen kan fatta beslut om naturreservat utan medgivande från fastighetsägare.⁵⁰ De fastighetsägare som inte tecknat avtal om ersättning innan länsstyrelsens beslut kan stämma staten i mark- och miljödomstolen för att få ersättningsfrågan prövad. Det måste ske inom ett år från det att länsstyrelsens beslut om naturreservat fått laga kraft.⁵¹

Skogsstyrelsen ansvarar för och beslutar om biotopskydd inom områden som omfattas av skogsvårdslagen.⁵² Det är Skogsstyrelsen som utreder och avgränsar ett biotopskyddsområde i skog, men fastighetsägaren ska informeras och har möjlighet att delta vid avgränsningen.⁵³ När avgränsningen är klar värderar Skogsstyrelsen området och skickar värderingen till fastighetsägaren för synpunkter.⁵⁴ Skogsstyrelsens beslut om biotopskydd ger ägaren av skogsmarken rätt till ersättning i enlighet med expropriationslagens regler.⁵⁵ Skogsstyrelsen ska dock alltid försöka nå en överenskommelse om ersättningen med fastighetsägaren.⁵⁶

När Skogsstyrelsen och fastighetsägaren är överens om ersättningen tar Skogsstyrelsen fram en skriftlig överenskommelse som undertecknas av båda parter. Skogsstyrelsen fattar beslut om biotopskyddsområde när överenskommelsen är undertecknad. Skogsstyrelsen kan dock fatta beslut om biotopskydd även om det inte finns någon överenskommelse med fastighetsägaren. Under förutsättning att fastighetsägaren inte överklagar beslutet hos mark- och miljödomstolen ska

⁴⁸ Naturvårdsverket hanterar köp av mark för att inrätta ett naturreservat som ett civilrättsligt avtal enligt jordabalkens regler varför någon ersättning enligt expropriationslagens regler inte utgår. En fastighetsägare kan dock begära att få fastigheten inlöst om ett beslut om naturreservat innebär en allvarlig inskränkning i äganderätten. Se 31 kap. 8 § miljöbalken.

⁴⁹ Naturvårdsverket, *Så bildas naturreservat*, 2018; Naturvårdsverket, *Processbeskrivning för förhandlar- och värderarkonsulter vid områdesskydd*, version 2023-04-26; Naturvårdsverket, "Process att bilda naturreservat", hämtad 2023-07-03.

⁵⁰ Länsstyrelsens beslut kan överklagas till regeringen. Se 18 kap. 1 § miljöbalken.

⁵¹ Se 31 kap. 13 § miljöbalken. Om länsstyrelsens beslut om naturreservat har överklagats till regeringen vinner beslutet laga kraft på dagen för regeringsbeslutet. I annat fall vinner beslutet laga kraft tre veckor efter det att beslutet delgivits alla fastighets- och sakägare. Se Naturvårdsverket, "Process att bilda naturreservat", hämtad 2023-07-03.

⁵² Se 7 kap. 11 § miljöbalken och 2 och 6 §§ förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

⁵³ Innan Skogsstyrelsen fattar beslut om biotopskyddsområde ska fastighetsägaren ha fått möjlighet att yttra sig. Se 24 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

⁵⁴ Skogsstyrelsen, "Så går det till att skydda skog", hämtad 2023-07-03.

⁵⁵ Se 31 kap. 4 och 7 §§ miljöbalken.

⁵⁶ Se 34 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Skogsstyrelsen betala ut ersättningen inom en månad. De fastighetsägare som inte kommit överens om ersättningen innan Skogsstyrelsens beslut kan stämma staten i mark- och miljödomstolen för att få ersättningsfrågan prövad. Det måste ske inom ett år från det att Skogsstyrelsens beslut om biotopskydd fått laga kraft.⁵⁷

Skogsstyrelsen hanterar även ärenden som rör intrångsersättning vid beslut om nekat avverkningsstillstånd för fjällnära skog.⁵⁸ Skogsägare i fjällnära skog behöver ansöka om tillstånd för att avverka sin skog. Skogsstyrelsen kan neka tillstånd till avverkning på hela eller delar av den ansökta arealen. Skogsstyrelsen meddelar detta i ett beslut. Beroende på skälet till att skogsägaren får avslag på sin ansökan kan skogsägaren ha rätt till ersättning i enlighet med expropriationslagens regler.⁵⁹

2.4 Utbetalad ersättning hos de myndigheter som omfattas av granskningen

Staten betalar varje år ut stora belopp i ersättningar till fastighetsägare för olika former av markintrång. Riksrevisionen har i tidigare granskning uppskattat utgiften till cirka 1 miljard kronor per år för åren 2002–2004.⁶⁰ Utredningen om expropriationsersättning uppskattade 2008 den samlade utgiften till drygt 1,5 miljarder kronor per år (det framgår inte vilka år). Utredningen uppskattade också att utgifterna skulle öka med omkring 30 procent till följd av de nya ersättningsregler som gäller sedan 2010.⁶¹

Det finns inte någon sammanfattande information om hur stora de statliga utgifterna är idag. Vi har dock uppskattat de statliga utgifterna till i genomsnitt 2 miljarder kronor per år de senaste fem åren för de myndigheter som vi vet betalar ut stora belopp i ersättning till fastighetsägare. En stor del av dessa utgifter handlar om ambitionshöjningar inom naturvården samt ökade utgifter kopplade till nekade avverkningsstillstånd för fjällnära skog.⁶² Tabell 1 visar ersättningen som de myndigheter som ingår i granskningen har betalat ut 2019–2022.

⁵⁷ Se 21 kap. 1 § och 31 kap. 13 § miljöbalken. Se även Skogsstyrelsen, "Så går det till att skydda skog", hämtad 2023-07-03.

⁵⁸ Skogsstyrelsen, "Avverkning i fjällnära skog", hämtad 2023-07-03.

⁵⁹ Se 15, 18, 18 b och 19 §§ skogsvårdslagen.

⁶⁰ Riksrevisionen, *Marklösen Finns förutsättningar för rätt ersättning?*, 2005.

⁶¹ SOU 2008:99, s. 389 och prop. 2009/10:162, s. 85.

⁶² Vår uppskattning bygger på en framskrivning av uppgifter från SOU 2008:99 och prop. 2009/10:162 samt uppgifter från årsredovisningar och investeringsplaner för Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Svenska kraftnät och Trafikverket för åren 2019–2022.

Tabell 1 Ersättning till fastighetsägare per myndighet och år, miljoner kronor

Myndighet	2019	2020	2021	2022
Naturvårdsverket	823	694	1 489	1 501
Skogsstyrelsen, biotopskydd	166	114	123	137
Skogsstyrelsen, nekad avverkning		23	75	250
Trafikverket	282	381	357	341
Svenska kraftnät	30	6	11	68

Källa: Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens årsredovisningar, Skogsstyrelsens statistikdatabas samt uppgifter via e-post från Trafikverket och Svenska kraftnät.

Anm.: Naturvårdsverkets ersättningar till fastighetsägare i sammanställningen omfattar intrångsersättning och förvärv av mark i samband med områdesskydd. Skogsstyrelsens ersättningar omfattar endast intrångsersättning.

Naturvårdsverket är den av myndigheterna som har betalat ut den största sammanlagda ersättningen. Beloppet kommer dock att vara lägre 2023 på grund av minskade anslag för skydd av värdefull natur.⁶³ Svenska kraftnät har betalat ut mindre sammanlagd ersättning än övriga myndigheter. De senaste åren har dock investeringarna ökat och det finns idag fler pågående projekt än tidigare.⁶⁴ Ersättningarna betalas ut i samband med koncessionsbeslut, vilket är i ett senare skede i projekten, och det finns därför en viss eftersläpning. Enligt Svenska kraftnät kommer utbetalningarna att öka under de kommande åren.⁶⁵

⁶³ Prop. 2022/23:1, bet. 2022/23:MJU1, rskr. 2022/23:97.

⁶⁴ Möte med Svenska kraftnät, 2022-09-20.

⁶⁵ E-post från Svenska kraftnät, 2023-10-11.

3 Myndigheternas hantering av ersättningen vid markintrång har fokus på effektivitet

I detta kapitel behandlar vi delfrågan om huruvida myndigheterna hanterar ersättningen vid markintrång på ett effektivt sätt.⁶⁶

De myndigheter som omfattas av granskningens delfråga hanterar i stor utsträckning ersättningen vid markintrång på ett effektivt sätt inom respektive myndighet. Myndigheterna har i de flesta fall tydliga processer, rutiner eller andra styrdokument för hur ersättningsfrågor ska handläggas och ersättningen bestämmas. Handläggning och värdering är separerade från varandra och flera av myndigheterna har numera krav på att de värderingar som upprättas ska vara skriftliga eller följa vissa mallar. Jämfört med Riksrevisionens tidigare granskning från 2005 har det också blivit något vanligare att myndigheterna anlitar externa konsulter som utför värderingen med fastighetsägaren.

Riksrevisionen har i tidigare granskning konstaterat att myndigheterna behandlade fastighetsägare olika både när det gäller ersättning för ombudskostnader och i frågan om förhandlingsutrymme⁶⁷ för att nå frivilliga överenskommelser om ersättning. Myndigheterna har fortfarande olika principer för om de ersätter ombudskostnader. Däremot har myndigheternas praxis när det gäller förhandlingsutrymme för att nå frivilliga överenskommelser närmast sig varandra. Samtliga myndigheter har numera en mer restriktiv syn på möjligheten till förhandlingsutrymme.

Trots att de flesta ärenden resulterar i frivilliga överenskommelser tillämpar myndigheterna i de flesta fall ersättningsreglerna i expropriationslagen för att bestämma ersättningen. Det finns dock vissa skillnader i hur myndigheterna bestämmer olika delar av ersättningen.

⁶⁶ De myndigheter som omfattas av delfrågan är Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Svenska kraftnät och Trafikverket.

⁶⁷ Med förhandlingsutrymme menar vi, liksom Riksrevisionens tidigare granskning, att myndigheten gör avsteg från det värde som den valda värderingsmetoden ger för att nå en överenskommelse om ersättningen med fastighetsägaren.

3.1 Myndigheterna arbetar utifrån bestämda processer och rutiner

Samtliga myndigheter arbetar processororienterat utifrån en bestämd process och/eller rutin. Det finns stora likheter i hur processen ser ut mellan de olika myndigheterna, trots att processen till viss del styrs av vilken typ av markintrång det handlar om och de lagar som omgärdar det. Det kan dock variera mellan myndigheterna hur formaliserad processen är. Vissa myndigheter har tagit fram beslutade riktlinjer medan andra jobbar efter mer levande dokument i form av handböcker med mera.

Trafikverkets och Svenska kraftnäts processer för markåtkomst är en del av processerna för väg- och järnvägsinvesteringar samt investeringar i stamnätet. Båda myndigheterna har beslutat om riktlinjer och rutiner med syfte att ge förutsättningar för att fastighetsägare ska behandlas lika.⁶⁸

Även Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket arbetar processororienterat med ärenden som rör intrång och ersättning vid områdesskydd samt, i Skogsstyrelsens fall, ersättning vid nekat avverkningsstillstånd i fjällnära skog.

Skogsstyrelsen har tagit fram rutiner, policyer, anvisningar och IT-stöd för att hantera ärenden om intrång och ersättning. I Skogsstyrelsens handbok för bildande av områdesskydd finns beskrivet på ett övergripande plan hur en värdering ska genomföras och handläggas. Skogsstyrelsen genomför också årliga värderingskonferenser där gemensamma principer diskuteras. I nuläget finns dock ingen rutin eller annat styrande dokument som reglerar själva värderingen, men tanken är att man ska ta fram en sådan.⁶⁹

Naturvårdsverket har en processbeskrivning som bland annat innehåller rutiner för förhandlare och värderare. Rutinerna fokuserar på de formella aspekterna av hanteringen och områdesskyddsprocessen.⁷⁰

⁶⁸ Trafikverket, *Markförhandling*; Trafikverket, *Markåtkomst*, 2015; Trafikverket, *Värdering, förhandling och träffa avtal*, 2018; Svenska kraftnät, *Ersättningsprinciper för markåtkomst i ledningsprojekt*, 2022.

⁶⁹ Möte med Skogsstyrelsen, 2022-09-15 och Skogsstyrelsen, svar på frågor via e-post, 2023-05-12.

⁷⁰ Naturvårdsverket, *Processbeskrivning för förhandlar- och värderarkonsulter vid områdesskydd*, 2023.

3.1.1 Förhandling och värdering är skilda från varandra

Myndigheternas processer och rutiner innebär att handläggningen av markinrånsärenden normalt involverar flera personer. Framför allt är förhandling och värdering skilda från varandra.

Av Trafikverkets beslutade riktlinjer framgår bland annat att handläggningen i ett markförhandlingsärende alltid ska göras av två personer. Det var något som infördes efter Riksrevisionens tidigare granskning och innebär att en person förhandlar med fastighetsägaren medan en annan person hanterar själva värderingen. Om den bedömda ersättningen understiger 10 prisbasbelopp (inklusive schablonpåslaget) är det dock tillräckligt att tillämpa kontrasignering. Den som kontrasignerar gör då en skälighetsbedömning av ersättningen och måste därför ha kännedom om innehållet i värderingen.⁷¹

Inom Skogsstyrelsen sköter den egna personalen både värdering och kontakter med fastighetsägaren. Däremot får inte samma person utföra båda dessa moment. Av Skogsstyrelsens handbok för bildande av områdesskydd framgår att värdering ska göras skilt från handläggningen i ett områdesskyddsärende. Värderaren har därför normalt inte någon kontakt med fastighetsägaren utan den kontakten sköts av områdesskyddshandläggaren. I de fall fastighetsägaren lämnar synpunkter på gjord värdering är det värderaren som tar ställning till dessa samt formulerar svar som handläggaren förmedlar till fastighetsägaren. Vid behov tar värderaren fram en ny värdering.⁷²

Svenska kraftnät anlitar externa konsulter för att utföra värderingen. Förhandlingar med fastighetsägare utförs av egen personal eller med hjälp av konsulter. I varje investeringsprojekt finns en delprojektledare för markåtkomst som ansvarar för ansökan om ledningsrätt, ersättningar för markinrång, köp av fastigheter samt ersättning för miljö- och företagsskada i investeringsprojekt. Delprojektledaren initierar i de flesta fall en värdering av intrånget i samband med ansökan om ledningsrätt. Vid köp av stationsmark och bostäder initieras en värdering när Svenska kraftnät vet hur stor areal som krävs och det finns en muntlig överenskommelse om att värdera marken med ägaren.⁷³

⁷¹ Möte med Trafikverket, 2022-09-21; Trafikverket, *Värdering, förhandling och träffa avtal*, 2018; Trafikverket, svar på frågor via e-post, 2023-05-08.

⁷² Skogsstyrelsens handbok för bildande av områdesskydd.

⁷³ Möte med Svenska kraftnät, 2022-09-20; Svenska kraftnät, svar på frågor via e-post, 2023-05-09; e-post från Svenska kraftnät, 2023-10-11.

Svenska kraftnät skickar ut avtal med tillhörande värdering för att försöka komma överens med så många berörda fastighetsägare som möjligt. Inkomna underskrivna avtal granskas sedan av delprojektledare markåtkomst, projektledare samt ansvarig enhetschef innan utbetalning av ersättning sker. Om Svenska kraftnät har ansökt om ledningsrätt beslutar en lantmäterimyndighet om den slutliga ersättningen. Det gäller oavsett om Svenska kraftnät tecknat frivilliga överenskommelser med fastighetsägarna eller inte. Frivilliga överenskommelser kan dock ligga till grund för lantmäterimyndighetens beslut. Köp av stationsmark och bostäder sker ofta på frivillig grund. Om köp av stationsmark inte kan genomföras på frivillig grund finns möjlighet att ansöka om ledningsrätt för ett stationsområde, däremot inte för bostadshus.⁷⁴

Inom Naturvårdsverket svarar separata upphandlade konsulter för både värdering och förhandling med fastighetsägare vid inrättande av områdesskydd.⁷⁵

3.1.2 Det är vanligt att myndigheterna anlitar externa konsulter för värderingen

Myndigheterna använder sig av både interna och upphandlade värderare. Vid upphandlingarna ställer myndigheterna vissa krav på värderarnas kompetens och beskriver ganska utförligt hur värderingarna ska genomföras. Alla myndigheterna har någon form av rutiner för hur värderingarna ska kontrolleras, dock inte alltid på detaljnivå.

Naturvårdsverket använder enbart externa värderare. Ramavtalet för värderare beskriver vilka metoder som ska användas för värderingen och anger att leverantören ska erbjuda personal som har tillräcklig kompetens och erfarenhet för ändamålet. Värderarna ska också hålla sig uppdaterade om prisbilden på lantbruksfastigheter och ha tillgång till ett ortsprismaterial, då detta bedöms vara en förutsättning för att kunna utföra uppdraget.⁷⁶

Naturvårdsverket har inte några skriftliga rutiner eller styrdokument när det gäller hur själva värderingen ska utföras och vad den ska innehålla. Anledningen är att värderarna ska vara fristående och oberoende. Det finns dock riktlinjer i ramavtalet som värderarna måste följa avseende vad en värdering ska omfatta.⁷⁷ Bland annat

⁷⁴ Svenska kraftnät, svar på frågor via e-post, 2023-05-09 och e-post från Lantmäteriet, 2023-10-10.

⁷⁵ Möte med Naturvårdsverket, 2022-09-13 och Naturvårdsverket, *Processbeskrivning för förhandlar- och värderarkonsulter vid områdesskydd*, 2023.

⁷⁶ Naturvårdsverket, Ramavtal – värderingsuppdrag m.m. vid skydd av värdefull natur.

⁷⁷ Naturvårdsverket, svar på frågor via e-post, 2023-05-05.

ska värderingen dokumenteras i ett värdeutlåtande (köp) alternativt en ersättningsutredning (intrång). Värdeutlåtande respektive ersättningsutredning ska även innehålla vissa rubriker (eller varianter av dessa).⁷⁸

Naturvårdsverkets lantmätare granskar alla värderingar och begär vid behov rättningar, förtydliganden och kompletteringar av värderaren. Det finns inga nedtecknade generella riktlinjer för granskningen, men lantmätarna har möjlighet att ta upp en värdering i sitt ärende för gemensam diskussion på veckomöten.⁷⁹ Om värderingarna skiljer sig åt mellan olika värderare ställer Naturvårdsverket krav på att värderarna samordnar sig. I vissa specifika frågor har Naturvårdsverket låtit värderarna gemensamt ta fram ”riktlinjer” för hur något ska värderas, till exempel brandskadad skog, sjöfågeljakt, etcetera.⁸⁰

Skogsstyrelsen går mot att oftare använda externa värderare, men de flesta värderingar genomförs dock fortfarande internt på Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen har dock vid två tillfällen upphandlat externa värderingsföretag genom ett offentligt upphandlingsförfarande. I upphandlingen specificerade Skogsstyrelsen krav på utbildning och det fanns krav på erfarenhet av liknande arbetsuppgifter.⁸¹

Skogsstyrelsen granskar både interna och externa värderingar på samma sätt. Den som handlägger ett ärende har alltid ett ansvar att göra en rimlighetsbedömning av aktuell värdering. Det innebär att handläggaren kontrollerar att rätt ingångsvärden använts, exempelvis arealuppgifter, samt bedömer om de priser som använts verkar rimliga i jämförelse med andra värderingar med ungefär likartade förhållanden.⁸²

Vid Trafikverket kan värderingen göras av Trafikverkets egen personal eller upphandlas. Trafikverket har ramavtal med flera värderingsföretag och det är också relativt vanligt att värderingar upphandlas.⁸³ Det noteras dock inte i systemet om värderingen skett med egen personal eller upphandlats, så någon uppgift om fördelningen är inte möjlig att ta fram. Trafikverkets riktlinjer för hur värderingen ska genomföras gäller oavsett om värderaren är intern eller har upphandlats externt. Av riktlinjerna framgår bland annat att det alltid ska upprättas en skriftlig

⁷⁸ Naturvårdsverket, Ramavtal – värderingsuppdrag m.m. vid skydd av värdefull natur.

⁷⁹ Naturvårdsverket, svar på frågor via e-post, 2023-05-05.

⁸⁰ Möte med Naturvårdsverket, 2022-09-13.

⁸¹ Möte med Skogsstyrelsen, 2022-09-15 och Skogsstyrelsen, svar på frågor via e-post, 2023-05-12.

⁸² Skogsstyrelsens handbok för bildande av områdesskydd.

⁸³ Trafikverkets ramavtal innehåller krav på upphandlade värderares kompetens och utbildning. Det finns också krav på att värderaren ska ha god lokalkännedom och förmåga att åta sig uppdrag genom tillräckligt antal konsulter. Se e-post från Trafikverket, 2023-08-29.

värdering i ett markförhandlingsärende. Även det avtal som Trafikverket ingår med fastighetsägaren ska vara skriftligt.⁸⁴

Svenska kraftnät har ett ramavtal för intrångsvärdering enligt de värderingsmetoder som Svenska kraftnät använder, men genomför även separata upphandlingar. Det finns även ett ramavtal för värdering av företags- och miljöskada. Ramavtalen ställer krav på värderarnas utbildning och erfarenhet. Svenska kraftnät granskar att upprättade värderingsprotokoll- och utlåtanden stämmer överens med Svenska kraftnäts grundläggande ersättningsprinciper. I granskningen kontrollerar Svenska kraftnät att rätt metod har använts samt att schablonpåslag och frivillighetsbonus⁸⁵ stämmer. Granskningen genomförs av delprojektledare och behörig chef som också signerar markupplåtelseavtal med mera.⁸⁶

3.2 Myndigheterna hanterar fastighetsägare olika i vissa fall

Myndigheterna hanterar fastighetsägare olika i vissa fall. Det gäller om myndigheterna ersätter fastighetsägares ombudskostnader eller inte. Myndigheterna har inte någon skyldighet att ersätta fastighetsägares ombudskostnader vid förhandling om frivilliga överenskommelser. Men då markintrång innebär att myndigheten ofta har ett kunskapsövertag gentemot fastighetsägaren har flera av myndigheterna tagit fram principer och rutiner för hanteringen av ombudskostnader. Det varierar dock mellan de olika myndigheterna i vilken utsträckning fastighetsägarna utnyttjar möjligheten att anlita ombud på statens bekostnad.⁸⁷

3.2.1 Myndigheterna har olika principer för om de ersätter ombudskostnader

Naturvårdsverket, Svenska kraftnät och Trafikverket erbjuder under vissa förutsättningar markägare ersättning för ombudskostnader. Naturvårdsverket

⁸⁴ Möte med Trafikverket, 2022-09-21 och Trafikverket, *Värdering, förhandling och träffa avtal*, 2018.

⁸⁵ Se avsnitt 3.4.3.

⁸⁶ Svenska kraftnät, svar på frågor via e-post, 2023-05-09.

⁸⁷ Myndigheterna definierar som regel ersättning för ombudskostnader som den ersättning en fastighetsägare kan beviljas för att anlita ett ombud som stöd i förhandlingsprocessen till exempel för att granska myndighetens värdering. Ersättning för ombudskostnader är inte sådana rättegångskostnader som en myndighet kan bli skyldig att ersätta om frågan om intrång eller inlösen avgörs vid en domstolsprövning. Se till exempel 7 kap. 1 § expropriationslagen. Hur rättegångskostnader fördelas vid domstolsprövning ligger utanför framställningen i detta kapitel.

uppges att även om de inte har någon skyldighet att ersätta ombudskostnader så kan det underlätta processen för båda parter om fastighetsägare får hjälp av ett eget ombud. I de fall Naturvårdsverket erbjuder ersättning för ombudskostnader sker det efter prövning i varje enskilt fall. Naturvårdsverket ersätter då ombudskostnader upp till ett angivet belopp i enlighet med en i förväg upprättad kostnadsram, idag oftast 25 000 kronor. Vid behov kan Naturvårdsverket komma överens om en ny kostnadsram med ett utökat belopp. Kostnadsramen får användas till att låta ett ombud granska och analysera den värdering som Naturvårdsverkets värderare tar fram, förslag till avtal och överenskommelser samt i övrigt vara ett stöd vid förhandlingen. Kostnadsramen får inte användas för att ta fram en fullständig ny värdering.⁸⁸

Naturvårdsverket betalar framför allt ersättning till privatpersoner, men det förekommer ibland att juridiska personer som saknar erfarenhet av markförhandling och fastighetsvärdering får ersättning. Det är ytterst ovanligt att Naturvårdsverket nekar en privat fastighetsägare ersättning för ett ombud. Det handlar i så fall om att ombudet saknar F-skattsedel eller inte kan anses vara verksam inom den bransch som frågan gäller.⁸⁹

Även Svenska kraftnät och Trafikverket har tagit fram riktlinjer för ersättning av ombudskostnader.⁹⁰ Av riktlinjerna framgår att både Svenska kraftnät och Trafikverket anser att det är rimligt att de ställer sig positiva till att ersätta skäliga ombudskostnader under vissa förutsättningar. Både Trafikverket och Svenska kraftnät upprättar i så fall en kostnadsram på samma sätt som Naturvårdsverket.

Trafikverket ersätter ombudskostnader enbart om en fastighetsägare själv uttrycker ett behov av ett ombud och Trafikverket bedömer att ett ombud kan föra ärendet framåt. Kostnaderna för ombud ska också stå i rimlig proportion till intrånget. Svenska kraftnät ersätter ombudskostnader för att granska förslag på avtal och ersättningar enligt Svenska kraftnäts uppsatta rutiner.⁹¹ Om en fastighetsägare vill nyttja ombud på ett sätt som inte stämmer överens med rutinerna så kan Svenska kraftnät neka att stå för ombudskostnader. Svenska kraftnät ersätter inte heller

⁸⁸ Naturvårdsverket, svar på frågor via e-post, 2023-05-05; Naturvårdsverket, *Processbeskrivning för förhandlar- och värderarkonsulter vid områdesskydd*, 2023; Naturvårdsverket, *Kostnadsram för fastighetsägare vid anlitanande av ombud*, 2022.

⁸⁹ Naturvårdsverket, svar på frågor via e-post, 2023-05-05.

⁹⁰ Svenska kraftnät, *Riktlinjer för kostnadsram i samband med ersättning för ombudskostnader i anläggningsprojekt*, 2018 och Trafikverket, *Ombud och tekniskt biträde inom markförhandling*, 2015.

⁹¹ Svenska kraftnät, *Riktlinjer för kostnadsram i samband med ersättning för ombudskostnader i anläggningsprojekt*, 2022.

ombudskostnader där frågor om markåtkomst och ersättning hanteras av en lantmäterimyndighet.⁹²

Sedan 2021 erbjuder Skogsstyrelsen inte längre ersättning för ombudskostnader efter ett beslut av generaldirektören. Bakgrunden till beslutet var att myndigheten kom fram till att det var tveksamt om det fanns laglig grund för att betala ut denna typ av ersättning. Före 2021 fanns det riktlinjer som innebar att Skogsstyrelsen normalt betalade för 2–4 timmars konsultationsgranskning. Omfattningen avgjordes av handläggare beroende på ärendets komplexitet.⁹³

3.2.2 Det varierar om fastighetsägare utnyttjar möjligheten att anlita ombud på statens bekostnad

Det varierar en del mellan myndigheterna om fastighetsägare begär ersättning för ombudskostnader. Svenska kraftnät uppger att det brukar vara ett fåtal fastighetsägare per ledningsprojekt som vill ha ersättning för ombud. Trafikverket betalade ut ersättning för ombudskostnader i cirka 2 procent av alla utbetalningsärenden 2021 och 2022.⁹⁴

Naturvårdsverket och tidigare Skogsstyrelsen betalar/betalade ut ersättning för ombudskostnader i relativt sett något fler ärenden. För Naturvårdsverket har ersättning för ombudskostnader uppgått till drygt 3 miljoner kronor per år sedan 2015. Det motsvarar ersättning för ombudskostnader i drygt 130 ärenden eller i en fjärdedel av alla beslut/avtal om markersättning (om man räknar med ett standardbelopp på 25 000 kronor per ärende).⁹⁵ När Skogsstyrelsen erbjöd ersättning för ombudskostnader så nyttjades den uppskattningsvis i hälften av Skogsstyrelsens ärenden.⁹⁶

3.3 Utrymmet för förhandling är begränsat och har minskat

De ärenden vi tagit del av hos de olika myndigheterna resulterar i de flesta fall i frivilliga överenskommelser om ersättningen. Något större utrymme för

⁹² Svenska kraftnät, svar på frågor via e-post, 2023-05-09.

⁹³ Skogsstyrelsen, svar på frågor via e-post, 2023-05-12.

⁹⁴ Enligt uppgift från Trafikverket omfattade 65 av 3 486 utbetalda ersättningar också ersättning för ombudskostnader 2021. 2022 omfattade 95 av 3 525 utbetalda ersättningar också ersättning för ombudskostnader. Se Trafikverket, svar på frågor via e-post, 2023-05-08.

⁹⁵ Under motsvarande period uppgick antal beslut/avtal om markersättning till drygt 500. Se Naturvårdsverkets återrapportering av medelsanvändning och resultat för skydd och åtgärder för värdefull natur 2015–2022.

⁹⁶ Skogsstyrelsen, svar på frågor via e-post, 2023-05-12.

förhandling mellan myndigheten och fastighetsägaren är svårt att se. Det är en skillnad jämfört med Riksrevisionens tidigare granskning som konstaterade att myndigheterna hade olika praxis när det gäller att tillåta förhandlingsutrymme för att nå frivilliga överenskommelser om ersättning.

3.3.1 Inga stora skillnader i myndigheternas hantering av förhandlingsutrymme

Myndigheterna uppger att förhandlingsutrymmet för att nå frivilliga överenskommelser med fastighetsägare om ersättningen vid markintrång är begränsat. Svenska kraftnät och Skogsstyrelsen förhandlar i princip inte alls med fastighetsägarna utan det är myndighetens värdering som ligger till grund för ersättningen. Anledningen är bland annat att alla ska få samma ersättning oavsett hur duktig förhandlare man är. Kontakterna med fastighetsägarna består därför framför allt i att informera om den värdering som myndigheten gör. Myndigheterna kan dock ta hänsyn till relevanta synpunkter från fastighetsägarna. Exempel kan vara om det finns uppgifter som inte framkommit i värderingen, eller om fastighetsägaren kan visa att hen brukar sälja skog till ett annat pris.⁹⁷

Även Trafikverket anger att förhandlingsutrymmet är begränsat. Det förhandlingsutrymme som finns består framför allt i den osäkerhet som alltid finns i en värdering. Vid frivillig överenskommelse om ersättningen är Trafikverket normalt beredda att stå för en större del av värderingsosäkerheten och bära en större del av bevisbördan. Det är detta som i praktiken utgör det förhandlingsutrymme som Trafikverket kan verka inom.⁹⁸

Naturvårdsverket upphandlar särskilda förhandlingskonsulter som sköter förhandlingen och kontakten med fastighetsägarna. I ärenden som rör naturreservat handlar förhandlingen ofta om mer än bara ersättning för intrånget, till exempel reservatsgränser och föreskrifter.

Det är oftast ingen tidspress att nå överenskommelse. I de fall Naturvårdsverkets förhandlare inte kommer överens med fastighetsägaren om ersättningen är det möjligt att låta ärendet vila. Detta kan vara svårare i till exempel infrastrukturprojekt.⁹⁹

⁹⁷ Möte med Svenska kraftnät, 2022-09-20; Svenska kraftnät, svar på frågor via e-post, 2023-05-09; möte med Skogsstyrelsen, 2022-09-15; Skogsstyrelsen, svar på frågor via e-post, 2023-05-12.

⁹⁸ Möte med Trafikverket, 2022-09-21; Trafikverket, *Värdering, förhandling och träffa avtal*, 2018; Trafikverket, svar på frågor via e-post, 2023-05-08.

⁹⁹ Möte med Naturvårdsverket, 2022-09-13; Naturvårdsverket, *Processbeskrivning för förhandlar- och värderarkonsulter vid områdesskydd*, 2023.

3.3.2 De flesta ärenden resulterar i frivilliga överenskommelser

Trots att förhandlingsutrymmet är begränsat resulterar de flesta förhandlingar om ersättningen vid markintrång i frivilliga avtal och överenskommelser. Antalet ärenden där fastighetsägaren stämmer staten i ersättningsfrågan är generellt få.

Skogsstyrelsen uppger att det för biotopskydd är högst ett ärende av hundra där Skogsstyrelsen inte kommer överens med fastighetsägaren om ersättningen och den därför avgörs i domstol eller efter förlikning. För intrångsersättningsärenden vid nekat avverkningstillstånd är det något fler, uppskattningsvis 2–4 procent. Skogsstyrelsens erfarenhet av de få fall där ersättning avgjorts efter beslut i domstol eller efter förlikning är att den oftast är marginellt över den ersättning Skogsstyrelsen erbjudit markägaren.¹⁰⁰

Enligt Naturvårdsverket har det blivit lättare att nå frivilliga överenskommelser med fastighetsägare efter ersättningsreformen 2010. Fastighetsägaren kan numera behålla ägandet av fastigheten, och rätt till exempelvis jakt, och ändå få 125 procent av marknadsvärdesminskningen i ersättning. En handfull ärenden per år slutar med att länsstyrelsen fattar beslut om naturreservat mot en fastighetsägares vilja. Fastighetsägaren har då möjlighet att överklaga beslutet eller stämma staten på ersättning. Kammarkollegiet företräder staten när man inte kommer överens med fastighetsägaren. Sådana fall har minskat över tid.¹⁰¹

Det är ovanligt att en fastighetsägare inte accepterar Trafikverkets förslag om ersättning. Antalet stämningar som rör ersättning vid markintrång är få trots att Trafikverket står för utredningskostnaden. Det är mer vanligt att en tvist handlar om ersättning för annan skada som uppkommit. Överlag är det också ovanligt att privatpersoner stämmer Trafikverket. Det är mer vanligt att stora aktörer gör det. Det är också vanligt att ett överklagande resulterar i en förlikning.¹⁰²

Vid ledningsrätt beslutar en lantmäterimyndighet om ersättningen oavsett om Svenska kraftnät och fastighetsägaren kommit överens om ersättningen eller inte. Varje ledningsprojekt omfattar ett stort antal fastighetsägare varför det nästan alltid finns ersättningsfrågor som lantmäterimyndigheten behöver utreda och besluta om.¹⁰³

¹⁰⁰ Skogsstyrelsen, svar på frågor via e-post, 2023-05-12.

¹⁰¹ Möte med Naturvårdsverket, 2022-09-13.

¹⁰² Möte med Trafikverket, 2022-09-15.

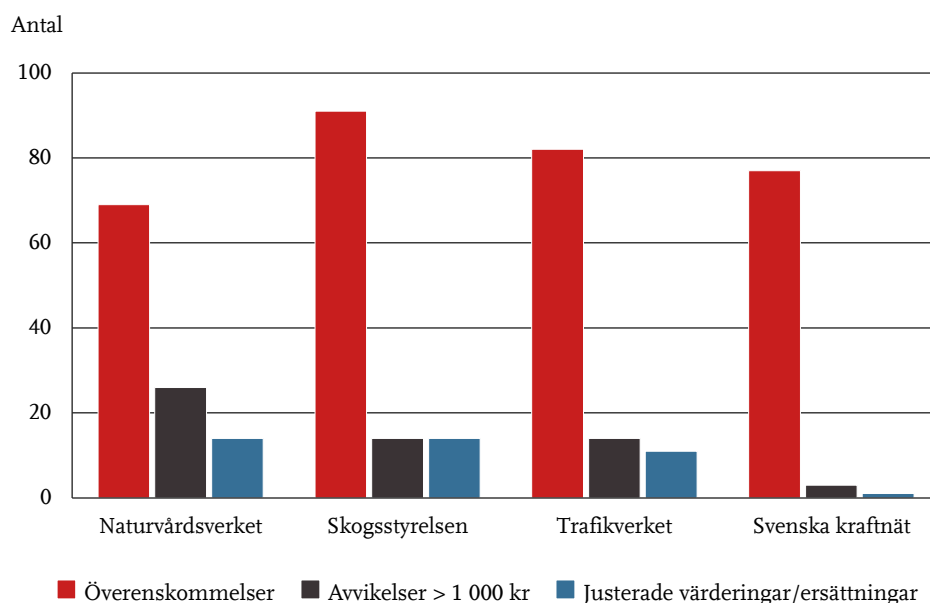
¹⁰³ Svenska kraftnät, svar på frågor via e-post, 2023-05-09 och e-post från Lantmäteriet, 2023-10-10.

3.3.3 Ersättning och värdering avviker sällan från varandra

I de ärenden vi tagit del av hos respektive myndighet är det inte alltid möjligt att se om fastighetsägarna haft invändningar mot myndighetens värdering.¹⁰⁴ Det är dock ovanligt att avtal/överenskommelse om ersättning avviker från myndighetens ursprungliga värdering. I de fall det finns en avvikelse mellan ersättning och ursprunglig värdering har myndigheten ofta tagit fram en justerad värdering.

Diagram 1 visar antal överenskommelse om ersättning och antal överenskommelse om ersättning där ersättningen avviker från myndighetens ursprungliga värdering med mer än 1 000 kr¹⁰⁵ för respektive myndighet. Diagrammet visar även antal justerade värderingar/ersättningar som myndigheten tagit fram.

Diagram 1 Antal överenskommelser och antal överenskommelser som avviker från ursprunglig värdering med mer än 1 000 kronor samt antal justerade värderingar/ersättningar bland undersökta ärenden



Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från de berörda myndigheterna.

Anm.: Antal överenskommelser i diagram 1 är något lägre än antal ärenden i vårt urval.

Anledningen är att vissa ärenden saknade överenskommelse och/eller värdering.

¹⁰⁴ Många ärenden är komplexa och kan pågå under lång tid varför det kan vara så att vi inte fått med alla underlag.

¹⁰⁵ Gränsen 1 000 kronor är för att undvika att få med avvikelser som beror på mindre avrundningar.

Uppgifterna i diagram 1 visar på relativt få avvikelser mellan överenskommen ersättning och ursprunglig värdering. Naturvårdsverket är den myndighet med flest avvikelser medan Svenska kraftnät uppvisar minst avvikelser. En förklaring till detta kan vara att ärendena vid Naturvårdsverket ofta pågår under längre tid, ibland flera år.¹⁰⁶ Det blir då ofta nödvändigt att uppdatera värderingen varför det uppstår en avvikelse mellan överenskommen ersättning och ursprunglig värdering.

För Svenska kraftnät kan det begränsade antalet avvikelser förklaras av att den slutliga ersättningen beslutas av en lantmäterimyndighet i de fall Svenska kraftnät ansökt om ledningsrätt.¹⁰⁷

När myndigheterna tar fram en justerad värdering beror det i de flesta fall på att den ursprungliga värderingen behövt uppdateras för att det framkommit nya uppgifter i ärendet eller för att det gått en tid sedan värderingen togs fram. Endast i ett fåtal fall har myndigheterna tagit fram en justerad värdering för att fastighetsägaren haft invändningar mot den ursprungliga värderingen.

3.4 Vissa skillnader i hur myndigheterna bestämmer ersättningen vid frivilliga överenskommelser

Myndigheterna tillämpar i de flesta fall ersättningsreglerna i expropriationslagen för att bestämma ersättningen även vid frivilliga överenskommelser. Det finns dock skillnader i hur myndigheterna bestämmer ersättning i vissa fall. Skillnaderna handlar om hur myndigheterna hanterar schablonpåslaget, hur ersättningen justeras i förhållande till värdetidpunkt och användningen av frivillighetsbonus.

3.4.1 Myndigheternas hantering av schablonpåslaget skiljer sig

Myndigheterna har möjlighet att ha olika rutiner för om schablonpåslaget ska utgå vid frivilliga överenskommelser.¹⁰⁸ Framför allt blir det tydligt vid fastighetsförvärv men det kan även finnas skillnader vid köp/ersättning för rotstående skog, det vill säga virke.

¹⁰⁶ Se avsnitt 3.3.1. Naturvårdsverkets förhandlare har ofta inte någon tidspress att komma överens med fastighetsägaren om ersättningen vilket innebär att det är möjligt att låta ärenden vila.

¹⁰⁷ Vi har inte haft tillgång till ärenden som beslutats av en lantmäterimyndighet. För ett ledningsprojekt har vi dock haft tillgång till de värderingar som en lantmäterimyndighet låtit göra. Ledningsprojektet omfattade ersättning för drygt 180 fastigheter. En lantmäterimyndighet tog fram värderingsunderlag inför beslut om ersättning (eller del av ersättning) för drygt 30 av dessa.

¹⁰⁸ Regeringskansliet, svar på frågor via e-post, 2023-06-09. Frivilliga överenskommelser utgör avtal varför ersättningen bestäms av de parter som ingår överenskommelsen.

Vid frivilliga överenskommelser om fastighetsförvärv ersätter vissa myndigheter med schablonpåslaget, men inte alla. För Svenska kraftnät förkommer överenskommelse om fastighetsförvärv framför allt vid stationsprojekt då Svenska kraftnät inte alltid ansöker om ledningsrätt. Enligt Svenska kraftnäts rutin ska Svenska kraftnät normalt erbjuda ersättning med marknadsvärdet plus schablonpåslag även i dessa fall. I de ärenden vi tagit del av har Svenska kraftnät dock inte lagt på något schablonpåslag. Den förklaring vi fått till det är att det var fastighetsägaren som tog fram hela köpeavtalet och inte begärde något påslag.¹⁰⁹

Av Trafikverkets riktlinjer framgår att Trafikverket inte använder schablonpåslaget vid sådana frivilliga förvärv som inte skulle kunna genomföras med tvång. Det förekommer ibland att Trafikverket kommer överens med fastighetsägaren om att förvärva en hel fastighet trots att intrånget enbart berör en del av fastigheten. Det kan till exempel röra sig om ett större markintrång där både Trafikverket och fastighetsägaren anser att det är till större fördel att Trafikverket förvärvar hela fastigheten. I dessa fall ersätter Trafikverket med marknadsvärde plus schablonpåslaget för den del av fastigheten som skulle kunna ha förvärvats med tvång. För den del av fastigheten som förvärvats på frivillig grund utgår inget schablonpåslag.¹¹⁰ I de ärenden vi tagit del av hos Trafikverket som handlar om fastighetsförvärv har Trafikverket i stort sett genomgående använt schablonpåslaget på 25 procent.

I vissa fall kan Naturvårdsverket erbjuda sig att köpa berörd mark inom planerat naturreservat i stället för att betala intrångsersättning. Köpet sker då utifrån jordabalken och utgör därmed ett frivilligt alternativ för båda parter.¹¹¹ När Naturvårdsverket köper mark på dessa grunder utgår inte något schablonpåslag på 25 procent på marknadsvärdet. Om det är ett viktigt objekt utifrån det allmännas intresse kan Naturvårdsverket dock använda schablonpåslaget även vid ett köp. När det handlar om nationalparker måste staten äga marken och då utgår alltid schablonpåslag.¹¹² Naturvårdsverket har inte använt schablonpåslaget i något av de ärenden vi tagit del av och där ärendet handlat om köp.

Myndigheterna kan även använda schablonpåslaget olika vid ersättning för virke i växande skog. Både Svenska kraftnät och Trafikverket betalar regelbundet ut

¹⁰⁹ Svenska kraftnät, "Ersättning till berörda fastighetsägare", hämtad 2023-07-03; Svenska kraftnät, svar på frågor via e-post, 2023-05-09; e-post från Svenska kraftnät, 2023-10-11.

¹¹⁰ Trafikverket, *Hantering av påslag om 25 procent enligt expropriationslagen*, 2019 och e-post från Trafikverket, 2023-10-10.

¹¹¹ Naturvårdsverket, "Process att bilda naturreservat", hämtad 2023-07-04. Här bortses från den situation där beslutade reservatsföreskrifter medför att fastighetsägaren äger rätt att begära inlösen av fastigheten (31 kap. 8 § miljöbalken).

¹¹² Möte med Naturvårdsverket, 2022-09-13.

ersättning för virket i växande skog och har rutiner för hur schablonpåslaget ska hanteras i dessa fall. Enligt Svenska kraftnäts rutin bör ersättning för virket i en växande skog betraktas som intrångsersättning vilket innebär att schablonpåslag ska utgå. Trafikverkets riktlinje har ett liknande innehåll. Enligt Trafikverkets riktlinje ska påslag med 25 procent göras på hela ersättningen för marken, samt rotnettot (det vill säga virkesvärde minus avverkningskostnader). Det gäller även om fastighetsägaren, efter överenskommelse med Trafikverket, avverkar skogen i egen regi, innan det att Trafikverket tagit marken i anspråk.

3.4.2 Myndigheterna har olika rutiner för att hantera avvikelser i förhållande till värdetidpunkt

Det är inte ovanligt att det hinner gå en tid mellan värdering och den överenskommelse om ersättning som myndigheterna gör med fastighetsägarna. Både överenskommelse och värdering tas dessutom ofta fram en tid innan beslut om intrång. Det är också vanligt att ersättning till fastighetsägare betalas ut i förskott.

Myndigheterna har lite olika rutiner för att lösa att förutsättningarna kan ändras mellan värdering, överenskommelse/utbetalning och beslut om markintrång. Det vanligaste är att värderingen helt enkelt uppdateras med tillväxt och prispförändring.

Svenska kraftnät är den enda av myndigheterna som genomgående bestämmer och betalar ut ersättningen i två steg. När ett markupplåtelseavtal tecknas gör Svenska kraftnät en preliminär värdering av intrånget/skadan som leder till en utbetalning av ersättning. När ledningen är klar gör Svenska kraftnät en slutvärdering där den tidigare ersättningen eventuellt justeras och en slutlig ersättning betalas ut. Svenska kraftnät begär inte tillbaka redan utbetalade pengar om slutlig värdering leder till lägre ersättning än preliminär ersättning. Till exempel för att en stolpe inte riktigt hamnade exakt där man planerade från början.

Skillnaderna mellan myndigheterna ser ut att vara större i de fall myndigheterna betalar ut ersättningen efter det att beslutet om markintrång fått laga kraft. Det är inte så vanligt att det sker vid områdesskydd men det är ganska vanligt vid intrång med vägrätt och vid nekat avverkningstillstånd.

I de fall värdetidpunkt har inträffat och betalning inte sker på en gång kompenserar Trafikverket fastighetsägaren för förändringar av prisläget genom att räkna upp ersättningen med konsumentprisindex (KPI). Dessutom utgår ränta på ersättningen.¹¹³

¹¹³ Trafikverket svar på frågor via e-post 2023-05-08. Av Trafikverkets svar framgår att Trafikverket räknar upp ersättningen med KPI enligt 4 kap. 4 § expropriationslagen och att ränta utgår på ersättningen enligt 6 kap. 16 § expropriationslagen, 55 § tredje stycket väglagen samt 5 kap. 15 § tredje stycket fastighetsbildningslagen.

I intrångsersättningsärenden vid nekat avverkningstillstånd kan kompensation för ränta och KPI aktualiseras eftersom Skogsstyrelsen där gör värderingen efter att beslutet om nekat tillstånd trätt i laga kraft. Det hinner därmed gå en viss tid från värdetidpunkt till att värderingen görs. Skogsstyrelsen kompenserar fastighetsägaren med KPI-uppräknings och ränta när fastighetsägaren yrkar detta. Anledningen är att domstolar alltid dömer ut uppräknings med KPI och ränta när ersättningen avgörs i domstol och Skogsstyrelsen vill undvika att få många domstolsärenden som enbart handlar om denna uppräknings.¹¹⁴

3.4.3 En myndighet använder frivillighetsbonus

Svenska kraftnät är den enda av de myndigheter som ingått i granskningen som erbjuder en frivillighetsbonus till fastighetsägare.¹¹⁵ Av Svenska kraftnäts ersättningsprinciper framgår att frivillighetsbonus (eller frivillighetsersättning) utgår om/när fastighetsägaren skriver på ett markkupplåtelseavtal.¹¹⁶

Markkupplåtelseavtal innebär att fastighetsägaren frivilligt ger Svenska kraftnät tillträde till marken. Oavsett om fastighetsägaren väljer att teckna ett markkupplåtelseavtal eller inte så ansöker Svenska kraftnät (i de flesta fall) om ledningsrätt hos en lantmäterimyndighet. Finns ett markkupplåtelseavtal använder Svenska kraftnät det som grund vid ansökan.¹¹⁷

Om fastighetsägaren tecknar markkupplåtelseavtal betalar Svenska kraftnät en frivillighetsbonus. Frivillighetsbonusen består av en grundersättning och en tilläggsersättning. Grundersättningen är 10 procent av ett prisbasbelopp medan tilläggsersättningen är 20 procent av intrångsersättningen (inklusive schablonpåslag), dock högst 20 procent av ett prisbasbelopp.¹¹⁸

Övriga myndigheter använder sig inte av någon form av frivillighetsbonus. Trafikverket har även uttryckt i sina riktlinjer att Trafikverket inte tillämpar något allmänt påslag för frivillig uppgörelse.¹¹⁹

Den frivillighetsbonus som Svenska kraftnät betalar kan totalt max uppgå till 30 procent av ett prisbasbelopp oavsett ersättningens storlek. Eftersom bonusen också betalas ut som ett grundbelopp om 10 procent av ett prisbasbelopp oavsett

¹¹⁴ Skogsstyrelsen, svar på frågor via e-post, 2023-05-12.

¹¹⁵ Svenska kraftnäts frivillighetsbonus bygger på en praxis/överenskommelse som utvecklats tillsammans med andra nätägare att använda frivillighetspåslag. Se e-post från Svenska kraftnät, 2023-10-11.

¹¹⁶ Svenska kraftnät, *Ersättningsprinciper för markåtkomst i ledningsprojekt*, 2022.

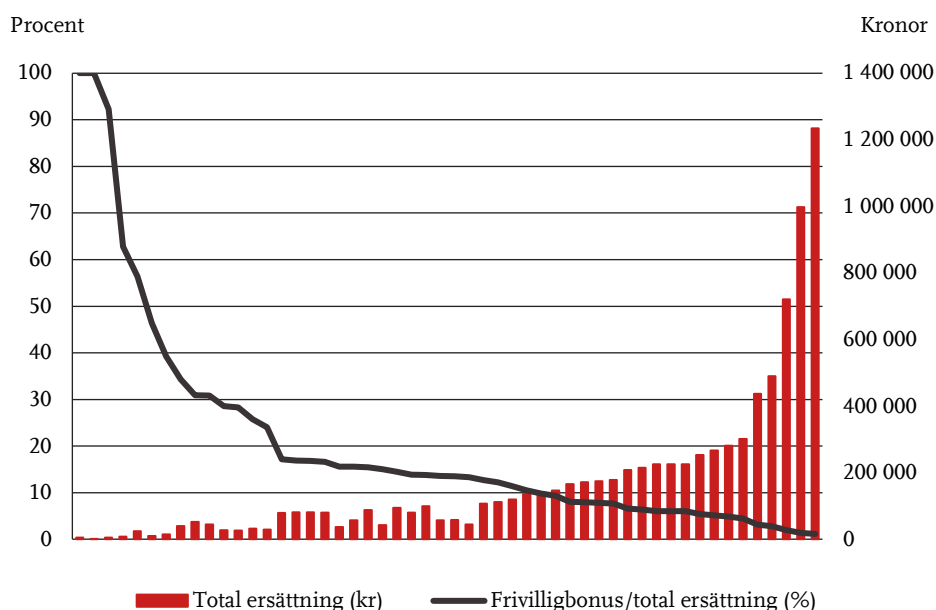
¹¹⁷ Möte med Svenska kraftnät, 2022-09-20.

¹¹⁸ Svenska kraftnät, *Ersättningsprinciper för markåtkomst i ledningsprojekt*, 2022.

¹¹⁹ Trafikverket, *Värdering, förhandling och träffande av avtal*, 2018.

ersättningens storlek blir bonusen relativt sett större i ärenden som innebär mindre ersättningar. Det finns ärenden där i stort sett hela ersättningen utgörs av frivillighetsbonus.¹²⁰ På motsvarande sätt blir bonusen marginell i stora ersättningsärenden. Figuren nedan visar relationen mellan utbetald frivilligbonus och ersättning i de ärenden vi tagit del av hos Svenska kraftnät.

Diagram 2 Total ersättning i kronor och frivillighetsbonus som andel av total ersättning i procent bland undersökta ärenden



Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Svenska kraftnät.

Staplarna i diagram 2 visar total ersättning medan linjen visar frivillighetsbonus som andel av total ersättning i procent. Eftersom Svenska kraftnät betalar frivillighetsbonus oavsett om fastighetsägaren begär det eller inte och de flesta ärenden har ersättningsfrågor som behöver hanteras av en lantmäterimyndighet är frågan vilken funktion som Svenska kraftnäts frivillighetsbonus egentligen har och om den spelar så stor roll.

¹²⁰ Bland de ärenden vi gått igenom hos Svenska kraftnät finns exempel där intrånget värderats till under 500 kronor men där den totala ersättningen uppgått till över 5 000 kronor på grund av frivillighetsbonusen.

4 Myndigheternas värderingsmetoder ger utrymme för olika bedömningar

I detta kapitel behandlar vi delfrågan om huruvida myndigheterna gör ändamåls-
enliga och likvärdiga bedömningar av marknadsvärdet och övriga skador vid
markintrång.¹²¹

Myndigheterna är i de flesta fall tydliga med vilka värderingsmetoder de använder
och vilken typ av ersättning som avses. Ibland är det dock otydligt vad olika
avvägningar inom ramen för metoderna baseras på och hur skador som inte
omfattas av de vanligt förekommande metoderna har värderats.

Ortsprismetoden ger stort utrymme för bedömningar, och de val som värderaren
gör saknar i en del fall tydliga motiveringar. Även skillnader i urvalet av
försäljningar för ortsprismaterialet kan påverka ersättningens storlek. Några av de
vanligare metoderna för värdering av intrång i jordbruks- och åkermark använder
inaktuella ingångsvärden för grundförutsättningar som har att göra med till
exempel brukningsteknik. Det finns ingen myndighet som har ett förvaltnings-
ansvar för 1974 års åkernorm, som är en vanligt förekommande metod i ärenden
hos Svenska kraftnät. Det är ibland otydligt hur myndigheterna bedömer värdet av
mark som inte genererar någon avkastning och som inte heller kan bestämmas
med ortsprismetoden. Värderingar som handlar om företagsskada och miljöskada
bygger på praxis från tidigare rättsfall. Det är oklart hur väl de stämmer överens
med hur marknaden faktiskt värderar sådana intrång.

4.1 Myndigheterna är oftast tydliga med vilka värderingsmetoder de använder

Det är i de flesta fall tydligt vilka huvudsakliga metoder som myndigheterna
använder för värdering. Dokumentationen av värderingar har förbättrats sedan
Riksrevisionens granskning 2005. Det gäller framför allt Trafikverket, jämfört med
bristerna som fanns hos Vägverket och Banverket. Ibland är det dock otydligt vad
olika avvägningar inom ramen för metoderna baseras på och hur myndigheterna
har genomfört värderingen när varken ortsprismetoden eller avkastningsbaserade
metoder går att använda.

¹²¹ De myndigheter som omfattas av delfrågan är i första hand Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen,
Svenska kraftnät och Trafikverket. Frågan omfattar även Lantmäteriets arbete med att ta fram
och utveckla metoder och handledningar, samt i viss utsträckning värderingar i samband
med lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet.

Valet av värderingsmetod hänger samman med vilken typ av mark och egendom som berörs, storleken på intrånget, vilken skada som uppstår och andra faktorer. Med undantag för ortsprismetoden baseras de flesta metoder på någon form av avkastningsanalys. Det innebär att uppskattade framtida intäkter och kostnader belastas med en diskonteringsränta och summeras till ett nuvärde. Ortsprismetoden går ut på att ta fram nyckeltal från försäljningar av liknande objekt och tillämpa dem vid värdering av det aktuella objektet.

Lantmäteriet har tagit fram flera av de vanligaste metoderna för värdering. Två metoder som ofta förekommer vid värdering av jordbruksmark har dock tagits fram av andra aktörer än Lantmäteriet. Det förekommer även att andra myndigheter gör egna anpassningar av Lantmäteriets metoder. Några av Lantmäteriets metoder har även förenklade versioner. Tanken med förenklade metoder är att de ska användas när nivån för värdeminskningar och skador är så låg att det inte skulle stå i rimlig relation till kostnaderna för att ta fram en ersättning enligt originalmetoden.¹²²

¹²² Lantmäteriet, svar på frågor via e-post, 2023-04-18, s. 15–16.

Metoder för värdering som Lantmäteriet tagit fram

Beståndsmetoden med det tillhörande datorverktyget BM-win är en skogsvärderingsmetod för hela fastigheter och enskilda bestånd. Avkastningsvärdet räknas ut med hjälp av förväntade framtida intäkter och kostnader, med hänsyn till marknads-mässiga faktorer.¹²³ Avkastningsvärdet anpassas normalt till marknadsvärdenivån med en diskonteringsprocent som är härledd från marknaden via ortsprisanalys.¹²⁴

Skogsnormen används vid olika typer av långsmala intrång i skogsmark, främst vid byggnation av elledningar, vägar och järnvägar. Dess ingångsvärden bygger på aktuella skogliga produktionsförutsättningar hämtade från beståndsmetoden. Det finns även en förenklad skogsnorm för mindre intrång och en enkel metod för bestämmande av ersättning för enskilda träd.¹²⁵

Tomtanläggningsmetoden används för att bestämma marknadsvärdeminskningen till följd av förlust av fastighetstillbehör, det vill säga vegetation, markanläggningar och komplementbyggnader.¹²⁶

Metoder för att bedöma ersättning för grova respektive smala underjordiska ledningar i jordbruksmark används relativt sällan. Det finns även en förenklad metod för underjordiska ledningar i jordbruksmark.¹²⁷

Metoder för värdering som andra aktörer har tagit fram

1974 års åkernorm togs fram av 1968 års kraftledningsintrångsutredning.¹²⁸ Den avser intrång av fundament för luftledningsstolpar men kan användas också för brunnar eller andra anordningar för underjordiska ledningar som sticker upp ur jorden.¹²⁹ Ersättningen bygger på kostnader för merarbete och skördeförlust.¹³⁰

1983 års jordbruksnorm (vägnorm) togs fram av Tekniska högskolan i Stockholm på uppdrag av Vägverket och Lantbrukarnas Riksförbund. Den avser främst intrång av vägbyggnationer i jordbruksmark.¹³¹ Ersättningsposterna delas in i direkt ianspråktagen del, bestående skada och tillfällig skada.¹³²

¹²³ Lantmäteriet, "Beståndsmetoden – BM-win/Fakta", hämtad 2023-07-03.

¹²⁴ E-post från Lantmäteriet, 2023-10-10.

¹²⁵ Lantmäteriet, svar på frågor via e-post, 2023-04-18.

¹²⁶ Lantmäteriet, svar på frågor via e-post, 2023-04-18.

¹²⁷ Lantmäteriet, svar på frågor via e-post, 2023-06-09.

¹²⁸ Ds I 1974:11.

¹²⁹ Lantmäteriet, svar på frågor via e-post, 2023-06-09.

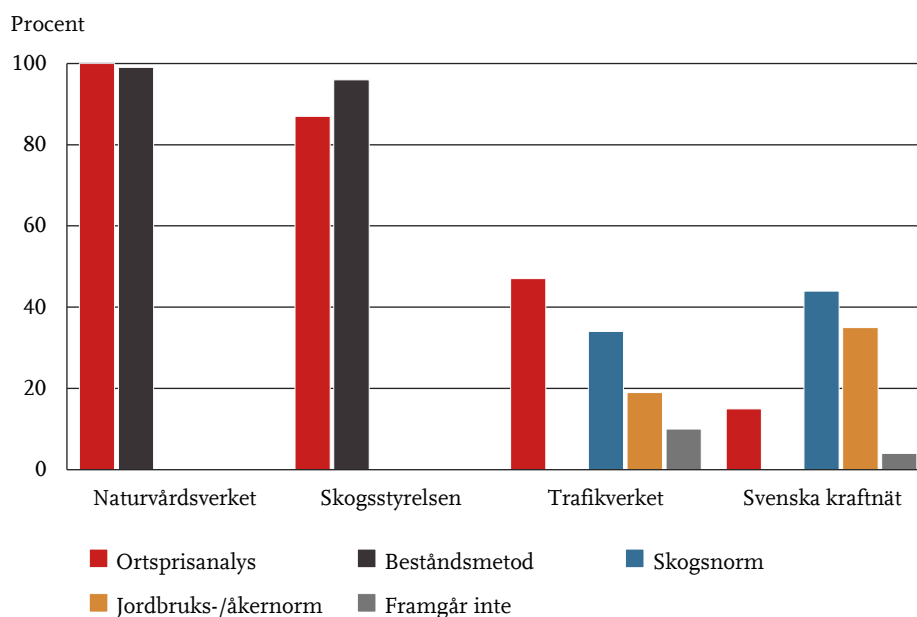
¹³⁰ Vattenfall, 1974 års åkernorm (Ds I 1974:11) – för bestämmande av ersättning vid intrång i åkermark och liknande mark, 1978.

¹³¹ Lantmäteriet, svar på frågor via e-post, 2023-06-09.

¹³² Trafikverket, *Jordbruksnormen – Vägverkets tillämpningsanvisningar 1983 års förslag till jordbruksnorm*, 2017.

Vi har undersökt ett urval av värderingar hos Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Trafikverket och Svenska kraftnät (se avsnitt 1.4). Ofta används flera olika metoder för att bestämma ersättningen vid ett och samma intrång. Diagram 3 visar vilka metoder som är vanligast förekommande bland de värderingar som vi har undersökt hos respektive myndighet.

Diagram 3 De vanligaste värderingsmetoderna bland ärenden i aktstudien



Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från de berörda myndigheterna.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen genomför i det stora flertalet av sina ärenden två separata värderingar av samma mark med hjälp av ortsprismetoden och beståndsmetoden. Resultatet av dessa värderingar vägs samman i en bedömning av marknadsvärdet.¹³³ Skogsstyrelsen valde fram till 2019 att inte använda ortsprismetoden, förutom i ett fåtal fall som huvudsakligen rörde större områden. Mot bakgrund av en dom i Mark- och miljööverdomstolen som meddelades sommaren 2019, ändrade Skogsstyrelsen sitt sätt att värdera till att alltid komplettera beståndsmetoden med en ortsprisanalys.¹³⁴ Domstolen konstaterade att en värdering av skogsmark ska grundas på beståndsmetoden i kombination

¹³³ Se avsnitt 4.2.3.

¹³⁴ E-post från Skogsstyrelsen, 2023-10-11 och möte med Skogsstyrelsen, 2022-09-15.

med en ortsprisanalys, även när det är fråga om ett mindre markområde med låg skogs kvalitet och särskilda avverkningsförutsättningar.¹³⁵

Trafikverket och Svenska kraftnät använder en större variation av metoder, vilket är att förvänta eftersom marken som de tar i anspråk kan vara av olika typ. Vid intrång i skogsmark använder både Trafikverket och Svenska kraftnät huvudsakligen skogsnormen, som är anpassad för smala intrång i samband med vägar, järnvägar och kraftledningsgator. För intrång i jordbruksmark och åkermark använder Trafikverket i regel 1983 års jordbruksnorm. Svenska kraftnät använder 1974 års åkernorm för ledningar över mark och Lantmäteriets metoder för ledningar under mark i den mån det är aktuellt.

Ortsprisanalysen förekommer i knappt hälften av de ärenden som vi undersökt hos Trafikverket. Det kan vara i samband med värdering av bland annat hela fastigheter, tomtmark och byggnader. Ofta fungerar ortsprisanalysen som ett komplement till andra metoder, till exempel för att ta fram ingångsvärden eller för att värdera delar av intrång som inte omfattas av avkastningsanalyser. I en del värderingar framgår det inte tydligt vilken funktion ortsprisanalysen har haft i förhållande till andra metoder. Svenska kraftnät använder ortsprisanalysen i minst utsträckning av de myndigheter som ingår i granskningen. Flertalet av dessa fall handlar om värderingar av företags- eller miljöskada samt om inlösen av hela fastigheter.

Dokumentationen av värderingarna är ofta mindre omfattande hos Trafikverket och Svenska kraftnät jämfört med Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Till viss del verkar det sammanfalla med att många av intrången är relativt små och att flera värderingsmetoder ofta används i samma ärende. Det saknas uppgifter om vilka metoder som Trafikverket har använt i 9 av de 93 ärenden som vi har undersökt. Det handlar huvudsakligen om små intrång där ersättningen uppgår till mindre än 10 000 kronor. Det finns ytterligare ärenden hos Trafikverket och i viss mån Svenska kraftnät där det saknas eller finns otydlig information om delar av värderingen. Det framgår inte alltid i detalj hur olika metoder har kombinerats och det kan till exempel saknas information om hur schablonvärden har tagits fram för de delar av intrånget som inte har värderats med andra metoder.¹³⁶

¹³⁵ Mark- och miljööverdomstolens dom den 10 juni 2019 i mål nr M 9441-18. Det mindre markområde som avsågs i målet var 2,4 ha på en fastighet bestående av ca 13,5 ha.

¹³⁶ Se avsnitt 4.4.1

Riksrevisionens granskning från 2005 visade att Svenska kraftnät, Naturvårdsverket och Skogsvårdsorganisationen (föregångaren till Skogsstyrelsen) arkiverade underlag som styrker den utförda värderingen. Däremot arkiverade Banverket och Vägverket i normalfallet endast avtalet med fastighetsägare och upprättade alltså inget underlag där det tydligt framgår hur värderingen gjorts.¹³⁷ Vår genomgång av ärenden visar att Trafikverket har förbättrat sin dokumentation av värderingarna, även om dokumentationen fortfarande är begränsad i vissa ärenden.

4.2 Ortsprismetoden ger stort utrymme för bedömningar

Av förarbetena till expropriationslagen framgår att ortsprismetoden är ett naturligt val i de fall det finns lämplig statistik att utgå ifrån, men att valet behöver styras av omständigheterna i det enskilda fallet.¹³⁸ Ortsprismetoden är inte en specifik metod i den meningen att den utgår från en vedertagen detaljerad metodik. Värderaren har stor frihet att bedöma vad som är ett lämpligt tillvägagångssätt för att beakta omständigheterna i det enskilda fallet. Vi ser skillnader mellan olika ärenden både inom och mellan myndigheterna som inte alltid motiveras på ett tydligt sätt. Skillnaderna kan ha stor betydelse för ersättningsnivån i det enskilda fallet.

4.2.1 Variationer i ortsprismaterial

Ortsprisanalyser utgår från nyckeltal som beräknas utifrån priser vid tidigare försäljningar av jämförbara objekt. Urvalet av försäljningar för analysen behöver vara relevant i förhållande till objektet som ska värderas. Utöver själva fastighetens egenskaper finns det andra aspekter som kan påverka lämpligheten som jämförelseobjekt. Det kan i vissa fall råda intressegemenskap mellan köpare och säljare som påverkar priset, till exempel vid släktskap. Detta är inte alltid enkelt för värderaren att upptäcka.¹³⁹ Ett ortsprismaterial med många försäljningar kan minska effekten av försäljningar som sticker ut och ge en mer robust bild av marknaden.

Det genomsnittliga antalet försäljningar som ortsprisanalyserna baseras på i vårt material varierar mellan myndigheterna. Även tidsperioden som ortsprismaterialet omfattar varierar. Som minst sträcker den sig över ett kalenderår och som mest över nio kalenderår. De ortsprisanalyser som baseras på få försäljningar sträcker sig ofta över en kortare period än genomsnittet. Det är alltså inte tydligt att värderaren går längre tillbaka i tiden för att kompensera när det finns färre

¹³⁷ Riksrevisionen, *Marklösen Finns förutsättningar för rätt ersättning?*, 2005, s. 24.

¹³⁸ Prop. 1971:122, s. 172.

¹³⁹ Lantmäteriet, svar på frågor via e-post, 2023-04-18, s. 22.

relevanta försäljningar. Vi kan dock se att Skogsstyrelsen i genomsnitt har färre försäljningar men att de sträcker sig över en längre period jämfört med de andra myndigheterna.

Tabell 2 Antal försäljningar och omfattad tidsperiod i myndigheternas ortsprismaterial

	Naturvårdsverket	Skogsstyrelsen	Trafikverket
Genomsnitt antal försäljningar	25,5	18,1	30,3
Genomsnitt antal kalenderår	2,9	4,2	3,3

Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från de berörda myndigheterna.

Anm.: Svenska kraftnät har få ärenden med ortsprisanalyser och ingår därför inte i sammanställningen. Ortsprisanalyser där det inte är tydligt vilket material som har använts har också exkluderats.

Vid ortsprisanalyser som avser intrång i skogsfastigheter är det vanligt att värderaren utgår från genomsnittet i ortsprismaterialet för nyckeltalen kr/ha och kr/m³sk (virkesförråd). Dessa kan skilja sig åt kraftigt. Värderaren bedömer ofta att kr/m³sk är ett mer relevant nyckeltal än kr/ha, särskilt för fastigheter med höga virkesförråd. Vid lågt virkesförråd finns exempel på att kr/m³sk inte bedöms vara relevant.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen använder nyckeltalens medelvärde som utgångspunkt för en bedömning där även andra faktorer vägs in. Det kan exempelvis handla om skillnader i skogliga värden mellan objektet och ortsprismaterialet, speciella värden på grund av läget och det lokala utbudet på liknande fastigheter. I några ärenden som rör nekat tillstånd för avverkning i fjällnära skog använder Skogsstyrelsen genomsnittet av nyckeltal från ortsprisanalysen som resultat utan att väga in andra faktorer. Även Svenska kraftnät använder nyckeltalen som utgångspunkt för en bedömning medan Trafikverket ofta använder dem för att räkna fram ett uppskattat värde utan att väga in andra faktorer.

Trafikverket använder oftare en typ av ortsprisanalys som baseras på taxeringsvärde och K/T-tal (kvoten mellan köpeskilling och taxeringsvärde). Detta förekommer även hos Svenska kraftnät. Trafikverket och Svenska kraftnät tar ibland fram flera ortsprismaterial (till exempel med olika geografisk avgränsning) och använder dem för att göra en sammanvägd ortsprisanalys. Båda myndigheterna saknar i en del fall dokumentation av hur ortsprisanalysen har genomförts, till exempel när det gäller vilket ortsprismaterial den bygger på.

Fastigheter som ägs av en juridisk person kan ibland förväntas säljas dyrare jämfört med motsvarande privatägda fastigheter. Detta har sin grund i regleringen i jordförvärvslagen (1979:230) och den inskränkning som skett avseende juridiska personers möjligheter att förvärva jord- eller skogsbruksfastigheter. Det har därmed enligt Lantmäteriet uppstått en så kallad tvåprismarknad. Lantmäteriet har inte några särskilda riktlinjer eller rekommendationer avseende detta.¹⁴⁰ I de fåtal fall där fastigheten ägs av en juridisk person i vår undersökning finns exempel på att det leder till en högre värdering.

4.2.2 Vanligt att ortspriser inte räknas upp med förändringar på marknaden

Ibland kan priserna på marknaden förändras under perioden som ortsprismaterialet omfattar och fram till värdetidpunkten. Det kan då vara motiverat att räkna upp priserna för att få så jämförbara nyckeltal som möjligt. Det förekommer dock i många av de ärenden vi undersökt att priserna inte har räknats upp eller att det inte framgår om en uppräknings har skett.

Naturvårdsverket uppger att det är brukligt att uppdatera jämförelsematerialet om det upprättas en ny värdering och reservatsbeslut ännu inte har vunnit laga kraft.¹⁴¹ En fjärdedel av värderingarna vi har undersökt anger att en uppräknings har skett, men det framgår inte hur. I övriga fall saknas information om detta i dokumentationen. I vissa fall går det att utläsa av nyckeltalen att en uppräknings inte har skett.

Skogsstyrelsen uppger att riktlinjerna för uppräknings beslutats på en årlig värderingskonferens. Det framgår dock inte några detaljerade riktlinjer av den dokumentation från värderingskonferenserna som vi har tagit del av. Skogsstyrelsen har en databas för ortspriser och håller uppsikt över publicerad ortsprisstatistik. Skogsstyrelsen uppger att databasen gör det möjligt att ta fram diagram med trendlinjer för hur marknaden utvecklas och göra en bedömning av eventuell uppräknings.¹⁴² I de värderingar vi undersökt sker antingen en årlig uppräknings eller en engångsuppräknings av genomsnittliga priser i ungefär hälften av fallen. Det framgår av dokumentationen hur den har genomförts. I resterande hälften av fallen har ingen uppräknings skett, eller så saknas information om detta.

¹⁴⁰ Lantmäteriet, svar på frågor via e-post, 2023-04-18, s. 22.

¹⁴¹ Naturvårdsverket, svar på frågor via e-post, 2023-05-05.

¹⁴² Skogsstyrelsen, svar på frågor via e-post, 2023-05-12.

Enligt Trafikverket ska värderaren överväga om priserna ska räknas upp om materialet är äldre än värdetidpunkten men det sker vanligtvis inte vid liten tidsskillnad eller om förändringen inte varit stor.¹⁴³ I de ärenden vi har undersökt har Trafikverket endast beskrivit uppräkningsen i ett fåtal fall. I en del fall uppges att uppräkningsen har skett men inte hur. I andra fall finns ingen information alls om uppräkningsen. Svenska kraftnät har använt ortsprismetoden i ganska få av de ärenden vi har undersökt. Priserna verkar inte ha räknats upp i något av dessa fall.

4.2.3 Otydligt hur resultatet av ortsprismetoden och beståndsmetoden vägs samman

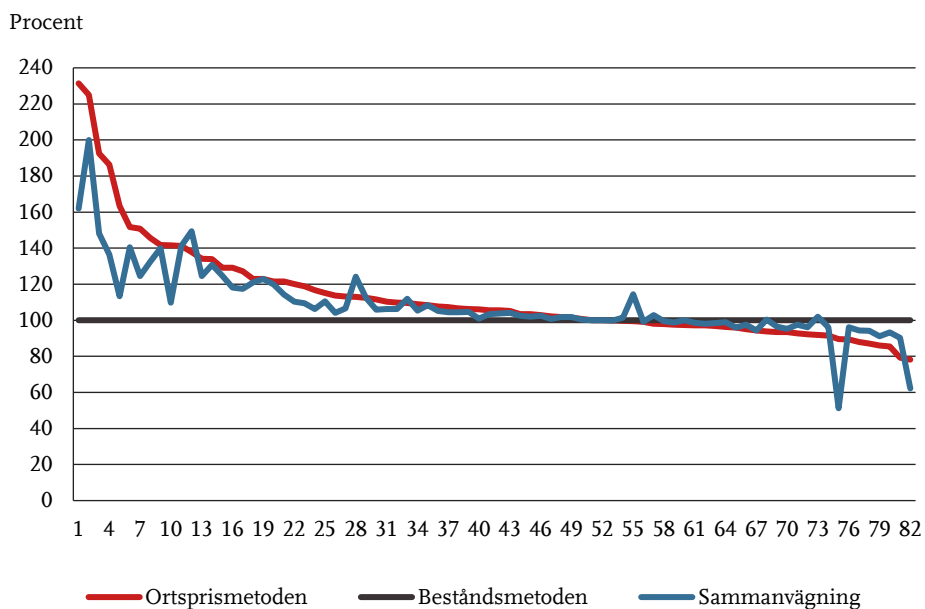
Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer marknadsvärdet separat med både ortsprismetoden och beståndsmetoden i det stora flertalet av sina ärenden. Det är också praxis i domstolsbeslut på dessa områden.¹⁴⁴ Resultatet av båda metoderna ligger till grund för en sammanvägd bedömning av marknadsvärdet. Det kan skilja sig kraftigt mellan metodernas resultat. Det är därför viktigt att sammanvägningen sker på ett konsekvent och likvärdigt sätt, men det förekommer brister i motiveringarna hos både Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.

Värderaren väger samman metodernas resultat och ska då ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan till exempel handla om att objektet har speciella skogliga värden som gör att värdet kan förväntas avvika från ortsprisanalysens resultat, eller att objektet har andra värden som inte fångas upp med beståndsmetoden. Diagram 4 och 5 visar ortsprismetodens resultat och det sammanvägda värdet som procent av beståndsmetodens resultat, sorterat efter ortsprismetodens avvikelse från beståndsmetoden. I de ärenden där skillnaden är störst ger den ena metoden ungefär dubbelt så högt resultat som den andra. För de största intrången kan det innebära en skillnad på upp till omkring två miljoner kronor. Ortspismetoden ger ett högre värde än beståndsmetoden i 61 procent av de ärenden vi undersökt hos Naturvårdsverket och i 58 procent av de ärenden vi undersökt hos Skogsstyrelsen.

¹⁴³ Trafikverket, svar på frågor via e-post, 2023-05-08.

¹⁴⁴ Naturvårdsverket, svar på frågor via e-post, 2023-05-05.

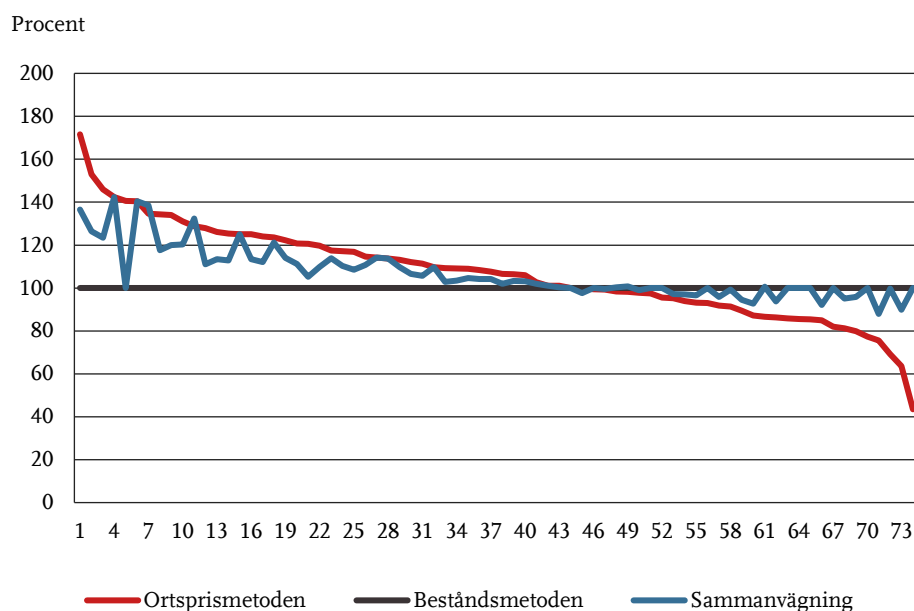
Diagram 4 Ortsprismetodens resultat och det sammanvägda värdet som procent av beståndsmetodens resultat, Naturvårdsverket



Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Naturvårdsverket.

För naturreservat är det ca 50 procent vanligare att sammanvägningen ligger närmare ortsprismetodens resultat än att det ligger närmare beståndsmetodens resultat. Oftast ligger sammanvägningen mellan de två metodernas resultat, men det förekommer enstaka fall där den är högre eller lägre än båda.

Diagram 5 Ortsprismetodens resultat och det sammanvägda värdet som procent av beståndsmetodens resultat, Skogsstyrelsen



Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Skogsstyrelsen.

Även för Skogsstyrelsen är det något vanligare att sammanvägningen ligger närmare ortsprismetodens resultat än att det ligger närmare beståndsmetodens resultat, men fördelningen är jämnare jämfört med Naturvårdsverket. Alla sammanvägningar befinner sig i princip inom spannet för ortsprismetodens och beståndsmetodens resultat. Det finns exempel där den sammanvägda värderingen baseras helt på ortsprismetodens resultat, trots ett ganska litet ortsprismaterial. När ortsprismetoden ger lägre resultat än beståndsmetoden ligger sammanvägningen i regel närmare beståndsmetoden i Skogsstyrelsens ärenden, vilket inte är en lika tydlig trend i Naturvårdsverkets ärenden.

Naturvårdsverkets processbeskrivning för värderare betonar vikten av att motivera ställningstaganden i värderingen, framför allt när det är något som avviker, är komplext eller kan komma att ifrågasättas. Ett exempel som lyfts fram är när beståndsmetodens och ortsprismetodens resultat skiljer sig mycket åt.¹⁴⁵ Skogsstyrelsen uppger att berörda medarbetare diskuterar och beslutar om

¹⁴⁵ Naturvårdsverket, *Processbeskrivning för förhandlar- och värderarkonsulter vid områdesskydd*, 2023.

gemensamma principer på en årlig värderingskonferens.¹⁴⁶ Den dokumentation av riktlinjer vi har tagit del av är dock sparsam.

Ofta är motiveringen till avvägningen inte så utförlig i de ärenden vi har undersökt. Det är ibland svårt att förstå avvägningen utifrån den motivering som angetts. Det förekommer att värderare använder samma standardformulering i olika ärenden, och att den inte alltid stämmer väl överens med det aktuella fallet. Det förekommer i enstaka fall att motiveringen går emot den avvägning som faktiskt är gjord. Till exempel kan värderaren uppge en motivering till varför ortsprismetoden är mer relevant än beståndsmetoden samtidigt som avvägningen ligger närmare beståndsmetodens resultat.

Både Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har ärenden där resonemang om hur ortsprismetodens och beståndsmetodens resultat vägs samman framstår som motsägelsefulla när olika ärenden jämförs med varandra. I vissa fall anger ersättningsutredningen att marknadsvärdebedömningen i första hand bör grunda sig på ortsprismetoden om det inte finns specifika skäl för något annat. Det motiveras till exempel med att köpare tenderar att lägga bud baserat på kända nyckeltal. I andra fall anger ersättningsutredningen att det normalt läggs störst vikt vid beståndsmetodens resultat, eftersom den till skillnad från ortsprismetoden speglar det specifika objektets skogliga värden.

Vi har inte sett några exempel på att Trafikverket och Svenska kraftnät genomför separata värderingar av samma mark och tillgångar, som sedan vägs samman. Det är istället vanligt att de använder olika metoder för olika delar av intrånget, vilka sedan summeras för att bestämma den totala ersättningen. En aspekt att ta hänsyn till är att det ofta är en mindre del av en fastighet som berörs när dessa myndigheter tar mark i anspråk, vilket kan medföra ett mindre behov av känslighetsanalyser genom alternativa värderingsmetoder.

4.3 Vissa värderingsmetoder har utvecklats och förvaltats utan systematisk översyn

De värderingsmetoder som Lantmäteriet och andra aktörer har tagit fram innebär olika grader av förenkling och schablonisering jämfört med att helt och hållet basera värderingarna på förhållanden i det specifika fallet. Detta ger en grund för likvärdighet och förutsägbarhet, och arbetet blir mindre resurskrävande. Om metoderna bygger på felaktiga antaganden finns det dock en risk för att fastighetsägarna blir över- eller underkompenserade. Några av de vanligare metoderna

¹⁴⁶ Skogsstyrelsen, svar på frågor via e-post, 2023-05-12.

använder inaktuella ingångsvärden för grundförutsättningar som har att göra med till exempel brukningsteknik. Det finns även grundläggande skillnader mellan metoder när det gäller tillvägagångssättet för att bestämma annan ersättning, utöver intrångsersättning och löseskilling.

4.3.1 Metoder för skogsmark är uppdaterade

Riksrevisionen konstaterade i granskningen från 2005 att flera av de granskade myndigheterna använde en skogsnorm som inte hade omarbetats sedan framtagandet 1950.¹⁴⁷ Lantmäteriet har sedan dess uppdaterat skogsnormen och de övriga metoder som används för värdering vid intrång i skogsmark.

Lantmäteriet presenterade år 2009 ett uppdaterat tabellverk till skogsnormen för att anpassa den till moderna förhållanden och nya behov. Lantmäteriet gjorde även en uppdatering av tabellverket till år 2018 på grund av ett långvarigt lågt ränteläge.¹⁴⁸ Lantmäteriet uppdaterar årligen tyträdspriser och dess prisrelation för användning i tabellverket för både skogsnormen och beståndsmetoden.¹⁴⁹ Det finns även en förenklad metod vid intrång i skogsmark som bygger på beräkningar gjorda i 2018 års skogsnorm. Den uppdateras årligen av Lantmäteriet.¹⁵⁰

Lantmäteriet genomför uppdateringar av beståndsmetoden löpande och redovisar dessa i en årlig promemoria.¹⁵¹ Beståndsmetodens ingångsdata som handlar om skogsbrukets kostnader uppdaterades senast 2018.¹⁵² Enligt Lantmäteriet måste beståndsmetoden hela tiden anpassas till förändringar i omvärlden, som exempelvis kan handla om införande av nya mätbestämmelser för timmer, nya forskningsresultat (trädens tillväxt) och förändringar i hur marknaden värderar skog och skogsmark.¹⁵³

4.3.2 Metoder för jordbruksmark använder vissa inaktuella ingångsvärden

Åkernormen används av både Svenska kraftnät och i lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet för att värdera intrång, främst i samband med luftledning. Den reviderades 2016 men bygger fortfarande på äldre antaganden om

¹⁴⁷ Riksrevisionen, *Marklösen Finns förutsättningar för rätt ersättning?*, 2005, s. 23.

¹⁴⁸ Lantmäteriet, svar på frågor via e-post, 2023-06-09.

¹⁴⁹ Lantmäteriet, *2018-års Skogsnorm för bestämmande av ersättning för intrång i skogsmark*, 2018, s. 18; Lantmäteriet, svar på frågor via e-post, 2023-04-18.

¹⁵⁰ Lantmäteriet, svar på frågor via e-post, 2023-06-09.

¹⁵¹ Lantmäteriet, "Beståndsmetoden – BM-win/Publikationer", hämtad 2023-07-03.

¹⁵² Lantmäteriet, *Skogsbrukets kostnader 2018*, 2018.

¹⁵³ Lantmäteriet, svar på frågor via e-post, 2023-06-09.

bland annat brukningsteknik. Även Trafikverkets jordbruksnorm har vissa givna basförutsättningar som är inaktuella och som enligt Trafikverket leder till att ersättningen kan bli något för hög.

1974 års åkernorm togs fram av 1968 års kraftledningsinträngsutredning.¹⁵⁴ Branschorganisationen Energiföretagen reviderade åkernormens tabellverk 2016. Det finns ingen myndighet som har ett förvaltningsansvar för åkernormen men Lantmäteriet har ibland tagit fram rekommendationer och genomfört viss kvalitetssäkring för att kunna använda åkernormen i sin förrättningsverksamhet.¹⁵⁵ Svenska kraftnät använder det reviderade tabellverket från 2016 och räknar upp tabellvärdena med aktuellt konsumentprisindex vid användning.

Enligt Lantmäteriet bygger åkernormen på förutsättningar som utgår från maskinparker från det tidiga 1970-talet. Det gäller till exempel vändningsrörelser, arbetsbredder, körhastigheter, storlek och längd för ekipage. Den bygger också på dåtidens förhållanden avseende faktorer som jordpackning, ogrässpädning, grödfördelning samt dåtida utformning och uppförande av kraftledningar.¹⁵⁶ Det är oklart om de inaktuella ingångsvärdena leder till att ersättningen blir högre eller lägre, eftersom det finns effekter av t.ex. en modernare maskinpark som går i båda riktningarna.¹⁵⁷

Trafikverkets jordbruksnorm uppdateras årligen med regionanpassade ingångsvärden för marknadsmässiga faktorer, till exempel bruttointäkt för olika typer av grödor.¹⁵⁸ Trafikverket genomförde 2015 i samförstånd med LRF revideringar av normens väglklasser och körhastigheter samt modernisering av stängselposter. Trafikverket justerade även 2017 normens räntenivå vid anpassningsersättning. Ändringarna kan enligt Trafikverket karakteriseras som enkla och kunde genomföras utan förändring av normens principer.¹⁵⁹

Trafikverkets jordbruksnorm använder vissa givna basförutsättningar som till exempel kan avse maskinpark, brukningsteknik och grödfördelning.¹⁶⁰ Enligt Trafikverket är det idag främst förutsättningar i normen som handlar om försvårad brukning och ågoavstånd som är inaktuella. Den generella effektiviseringen som

¹⁵⁴ Ds I 1974:11.

¹⁵⁵ Lantmäteriet, svar på frågor via e-post, 2023-06-09.

¹⁵⁶ Lantmäteriet, svar på frågor via e-post, 2023-06-09.

¹⁵⁷ Möte med tidigare anställda hos bland annat Energiföretagen och LRF, 2023-09-26.

¹⁵⁸ Trafikverket, *Jordbruksnormen – Vägverkets tillämpningsanvisningar 1983 års förslag till jordbruksnorm*, 2017; Möte med Trafikverket, 2022-09-21.

¹⁵⁹ Trafikverket, svar på frågor via e-post, 2023-06-02.

¹⁶⁰ Trafikverket, *Jordbruksnormen – Vägverkets tillämpningsanvisningar 1983 års förslag till jordbruksnorm*, 2017, s. 7.

skett inom jordbruket ger att ersättningen till fastighetsägaren kan bli högre än marknadsvärdeminskningen. Maskinparken uppdaterades senast 2009 till moderna maskiner men brukningstekniken baseras på de gamla redskapen. Brukningstekniken ger bland annat hur lång tid det tar att bruka ett fält per hektar. Trafikverket uppger att detta behöver ses över, men att förändringar i denna del av normen kräver en större vetenskaplig studie. Enligt Trafikverket är det då lämpligt att låta en oberoende part göra en genomgående översyn av normen. Trafikverket har för avsikt att föreslå ett FOI-projekt för detta ändamål.¹⁶¹

4.3.3 Annan ersättning bestäms på olika sätt

Enligt expropriationslagen ska annan ersättning utgå för eventuell restskada som inte blir kompenserad genom posterna löseskilling och intrångsersättning.¹⁶² Det kan handla om tillfälliga skador som uppstår under en viss period i samband med och efter att marken tas i anspråk. Det kan också handla om minskade intäkter eller ökade brukningskostnader som inte är tillfälliga men som inte slår igenom i marknadsvärdet fullt ut.¹⁶³ I vår undersökning förekommer detta främst vid intrång på jordbruksfastigheter.

Lantmäteriet uppger att domstolarna i många fall har valt att bestämma annan ersättning efter en uppskattning helt skild från bedömningen av marknadsvärdeminskning, som ligger till grund för intrångsersättningen.¹⁶⁴ Detta är också fallet med exempelvis Trafikverkets jordbruksnorm. Där bestäms annan ersättning, som inte omfattas av schablonpåslaget, separat för olika poster. Till stor del handlar det om tillfälliga skador medan bestående skador i huvudsak behandlas som marknadsvärdeminskning.¹⁶⁵

I en del fall är det dock inte möjligt att bedöma annan ersättning separat. Vissa av värderingsmetoderna kan komma till användning för att beräkna en totalskada. Den ligger sedan till grund för att bestämma både intrångsersättning och annan ersättning. Både lantmäterimyndigheterna och Svenska kraftnät använder i en del fall den s.k. IAN-metoden¹⁶⁶, till exempel i samband med värderingar enligt åkernormen. Då bestäms både marknadsvärdeminskning och annan ersättning utifrån en årlig

¹⁶¹ Trafikverket, svar på frågor via e-post, 2023-06-02. FOI står för forskning och innovation.

¹⁶² Se 4 kap. 1 § expropriationslagen.

¹⁶³ Lantmäteriet, *Lantmäteriets värderingshandbok*, 2016, s. 19.

¹⁶⁴ Lantmäteriet, svar på frågor via e-post, 2023-04-18.

¹⁶⁵ Trafikverket, *Jordbruksnormen – Vägverkets tillämpningsanvisningar 1983 års förslag till jordbruksnorm*, 2017.

¹⁶⁶ IAN står för intrång i areella näringar.

totalskada.¹⁶⁷ Den multipliceras med en M-faktor¹⁶⁸ för att få intrångsersättningen och med ett schablonmässigt antal årsskador för att få annan ersättning.¹⁶⁹ Enligt Lantmäteriet tillämpas IAN-metoden i praktiken endast i de situationer där andra utvecklade metoder som bygger på schabloner inte kan komma till användning på ett kvalitets- och rättssäkert sätt.¹⁷⁰ Även Svenska kraftnät uppger att IAN-metoden inte är förstahandsvalet.¹⁷¹

4.4 Värdering som inte omfattas av etablerade metoder har svagare empirisk grund

Vissa typer av skador och vissa typer eller delar av fastigheter kan inte värderas med hjälp av ortsprismetoden eller med någon av de avkastningsbaserade metoderna. Vi ser här en variation i myndigheternas värderingar som inte på ett tydligt sätt kan förklaras av skillnader i de specifika fallen. Värderingar som handlar om företagskada och miljökada bygger på vägledning från tidigare rättsfall. Det är oklart hur väl de stämmer överens med hur marknaden faktiskt värderar sådana intrång.

4.4.1 Ingen enhetlig metodik för värdering av mark utan avkastning

Värdet av mark som inte genererar någon avkastning och som inte heller kan bestämmas med ortsprismetoden bedöms med enklare metoder som inte alltid är väl beskrivna i de ärenden vi tagit del av. Impedimentmark som inte lämpar sig för jord- eller skogsbruk på grund av låg produktionsförmåga värderas ofta med olika typer av schablonberäkningar. Värdering av skogsmark med avverkningsrestriktioner bygger ofta på erfarenhetsmässiga bedömningar med begränsad dokumentation. Myndigheterna bedömer i regel värdet av impediment genom enklare schablonberäkningar i de ärenden vi har undersökt. Schablonvärdena kan tas fram på olika sätt. I Naturvårdsverkets värderingar kan de exempelvis utgå från Skatteverkets riktvärden för skogligt impediment. Det finns även exempel på att Naturvårdsverket bedömer värdet av betesmark utifrån etablerade prisnivåer vid fastighetsregleringar grannar emellan och genomförda förhandlingar vid tidigare intrångssituationer. I vissa fall inkluderar inte Naturvårdsverket värdet för

¹⁶⁷ Värdeutlåtande, lantmäteriförrättning M17545.

¹⁶⁸ M-faktorn utgör en sammanvägd multiplikationskonstant av kalkylränta och en bedömning av hur stor (procentuell) andel av den årliga skadan som har värdepåverkande betydelse.

¹⁶⁹ Vattenfall, 1974 års åkernorm (Ds I 1974:11) – för bestämmande av ersättning vid intrång i åkermark och liknande mark, 1978; Lantmäteriet, *Ersättning vid intrång i skogsmark och jordbruksmark av kraftledning och teleledningar*, 2010.

¹⁷⁰ Lantmäteriet, svar på frågor via e-post, 2023-04-18.

¹⁷¹ E-post från Svenska kraftnät, 2023-10-11.

impediment i beståndsmetodens nuvärdeskalkyl. Naturvårdsverket uppger att föreskrifterna för ett naturreservat ofta innebär marginell skada för icke produktiv mark och att vissa skador därmed inte når upp till ett tröskelvärde. Enligt miljöbalken ska den pågående markanvändningen avsevärt försvåras för att ersättning ska utgå. Vid köp ska dock impedimentmarken ersättas oavsett.¹⁷²

Trafikverket använder schablonvärden för kr/kvm för olika typer av mark som inte omfattas av specifika värderingsmetoder. Ibland är det inte tydligt varifrån schablonvärdet kommer. I några fall framstår det som att en ortspris- eller taxeringsvärdesanalys ligger bakom, men detaljerna framgår inte. I några fall har värderaren endast uppgett att värderingen bygger på en bedömning utifrån tillgänglig statistik. Svenska kraftnät har färre fall där impedimentmark omfattas bland de ärenden vi undersökt. I något fall har Svenska kraftnät bedömt värdet av impedimentmark utifrån ett marginalvärde av det uppräknade taxeringsvärdet.

När Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bestämmer intrångsersättning gör de en bedömning av värdet före intrång med beståndsmetoden och ortsprismetoden, samt en bedömning av värdet efter intrång med enklare metoder. Värdet efter intrång består av kvarvarande jaktvärde och övriga icke monetära värden som en tänkbar köpare kan antas vara villig att betala för. I de ärenden vi tagit del av från Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen kan vi se att sådana bedömningar hanteras olika från fall till fall. Ofta har värderaren gjort en erfarenhetsmässig bedömning, eller en marknadssimulering, vilket verkar innebära samma sak. I regel är det inte tydligt vilka faktorer som vägs in i bedömningen. Det förekommer även att olika typer av schabloner används. En värderingsfirma bedömer i flera ärenden detta värde till det dubbla kvarstående jaktvärdet. I vissa fall saknas kvarstående värde utöver jaktvärde. Ibland bedömer Skogsstyrelsen inte övriga värden alls men oftast till 2 000 kr/ha även om det kan variera.

Kvarstående icke monetära värden är svåra att bestämma på ett systematiskt sätt eftersom det oftast saknas relevanta försäljningar av mark med restriktioner att jämföra med. Naturvårdsverket uppger att värdet av icke monetära värden varierar i landet och är beroende av vilken typ av mark som värderas. Värderaren gör enligt Naturvårdsverket en bedömning av det ickemonetära värdet utifrån sin fackmannakunskap om vad branschen är villig att betala för mark som inte har något tydligt avkastningsvärde.¹⁷³ Skogsstyrelsen uppger att Skatteverkets riktvärde för produktiv skogsmark med avverkningsrestriktioner eller skogligt impediment

¹⁷² Naturvårdsverket, svar på frågor via e-post, 2023-05-05.

¹⁷³ Naturvårdsverket, svar på frågor via e-post, 2023-05-05.

används som stöd vid bedömning av de kvarstående värdena. Detta värde räknas upp med 1,33 för att ge marknadsvärdet.¹⁷⁴

4.4.2 Det är oklart om ersättningen vid företagsskada och miljöskada motsvarar marknadsvärdesminskningen

Vägar, järnvägar och kraftledningar kan medföra störningar som inte direkt följer av markavståndet utan i stället beror på den avstådda markens användning. Det kan till exempel handla om buller, vibrationer, estetiska störningar och psykiska immissioner.¹⁷⁵ Sådana störningar kan räknas som företagsskada när åtgärden sker på den aktuella fastigheten och miljöskada när åtgärden sker på närliggande fastigheter. Ersättningen vid företagsskada och miljöskada bestäms inte genom metoder som baseras på aktuella statistiska underlag, utan bygger i huvudsak på vägledning från tidigare rättsfall.

Den så kallade influensregeln innebär som grundregel att den värdepåverkan som själva tvångsåtgärden medför inte ska beaktas när ersättningen bestäms. Det finns dock ett undantag som innebär att ersättningen ska bestämmas med beaktande av tvångsåtgärdens inverkan om den är att betraktas som ortsvanlig eller allmänvanlig.¹⁷⁶ Ortsvanlighetsprövningen innebär att den aktuella störningen ska jämföras med störningar av samma art som förekommer inom orten sedan tidigare. Allmänvanlighetsprövningen ska avse störningar av en viss art under jämförbara förhållanden, vilket innebär att man ska bedöma om störningen är vanlig i samhällen eller trakter av samma slag som den aktuella orten.¹⁷⁷ För att ersättning ska kunna utgå får dock inte skadan "anses sakna betydelse".¹⁷⁸ Ersättningen vid företagsskada och miljöskada omfattas inte av schablonpåslaget.

Företagsskada och miljöskada har i vår undersökning främst förekommit i ärenden hos Svenska kraftnät och hos lantmäterimyndigheten. Värderingen av skadan sker i två steg. Det första steget är att uppskatta värdet på hela fastigheten genom en ortsprisanalys. Det andra steget är att bestämma den procentuella marknadsvärdesminskningen som störningen ger upphov till. Bedömningen baseras på vägledning från tidigare rättsfall, som behandlar hur marknadsvärdet påverkas av exempelvis störningens avstånd och synlighet i förhållande till bostaden samt eventuell

¹⁷⁴ Skogsstyrelsen, svar på frågor via e-post, 2023-05-12.

¹⁷⁵ Psykiska immissioner kan vara obehag och oro som är kopplat till intrånget.

¹⁷⁶ Se 4 kap. 2 § expropriationslagen; Lantmäteriet, *Lantmäteriets värderingshandbok*, 2016, s. 23.

¹⁷⁷ Lantmäteriet, *Lantmäteriets värderingshandbok*, 2016, s. 67.

¹⁷⁸ NJA 2000, s. 737.

förekomst av redan existerande störningar. Följande passage är inkluderad i domstolens ställningstagande i flera av domarna:

Att kraftledning, speciellt större sådana, kan påverka marknadsvärdet för kringliggande fastigheter är helt klart. Hur stor denna påverkan är beror på en mängd faktorer såsom ledningens storlek och utseende, avstånd till ledning och stolpar, om ledningen är skymd eller synlig, närmiljön i övrigt m.m. Några ingående undersökningar om hur dessa samband ser ut finns dock inte. I stället har det kommit att utvecklas en domstolspraxis som baseras på den marknadsvärdeminskning som bedöms i det enskilda fallet.¹⁷⁹

Det finns även hänvisningar till äldre domar från hovrätten och Högsta domstolen. Domstolen har då gjort en bedömning i varje enskilt fall utan att hänvisa till statistiska undersökningar av hur marknadsvärdet påverkas av liknande störningar.¹⁸⁰

4.4.3 Olika diskonteringsränta vid nuvärdesberäkning av jaktvärde

En del av värderingsprocessen för många metoder är att den ekonomiska skadan över tid ska omvandlas till ett nuvärde som ligger till grund för ersättningen. Ingångsvärden som diskonteringsränta, kalkylperiod och kapitaliseringsfaktor¹⁸¹ har då betydande påverkan på ersättningens storlek. De kan ibland vara konstanter vid tillämpning av en metod. I andra fall är de en variabel vid tillämpning av metoden som baseras på förutsättningar i det enskilda fallet.¹⁸² För de flesta typerna av värdering finns det tydliga riktlinjer för nuvärdesberäkningen. Med beståndsmetoden är det värderaren som anger vilken diskonteringsränta som ska användas. Den härleds ofta med hjälp av tidigare försäljningar (ortsprismaterial).¹⁸³ Normerna för skogsmark och jordbruksmark har anvisningar för vilken diskonteringsränta och kapitaliseringsfaktor som ska användas, vilket kan skilja sig mellan olika poster.¹⁸⁴ Anvisningarna överensstämmer också med de värderingar vi har undersökt hos myndigheterna.

¹⁷⁹ Se bland annat Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 juni 2016 i mål nr F 10194-15, s. 3.

¹⁸⁰ Högsta domstolens dom den 26 juli 1988 i mål nr Ö 359-87; Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 10 oktober 2000, UÖ 2156; Svea hovrätts dom den 8 december 1993, UÖ 65; Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 17 december 1998, mål nr Ö 36/97.

¹⁸¹ Kapitaliseringsfaktor är en sammanvägd multiplikationskonstant där ränta, kalkylperiod och även andra faktorer kan ingå.

¹⁸² Lantmäteriet, svar på frågor via e-post, 2023-04-18.

¹⁸³ Lantmäteriet, svar på frågor via e-post, 2023-04-18.

¹⁸⁴ Lantmäteriet, *2018-års Skogsnorm för bestämmande av ersättning för intrång i skogsmark*, 2020; Trafikverket, *Jordbruksnormen – Vägverkets tillämpningsanvisningar 1983 års förslag till jordbruksnorm*, 2017; Ds I 1974:11.

Jaktvärde ingår inte som en del av beståndsmetoden eller skogsnormen, utan bedöms separat. Vår genomgång av ärenden visar att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bestämmer diskonteringsräntan på olika sätt när de beräknar nuvärdet av det årliga jaktvärdet. Det kan inte uppenbart förklaras av att omständigheterna skiljer sig åt eftersom intrången är av liknande typ och på liknande typer av fastigheter. I Skogsstyrelsens ärenden är diskonteringsräntan alltid 3 procent. Det gäller både biotopskydd och nekade beslut om avverkning. I Naturvårdsverkets ärenden kan diskonteringsräntan vara från 3 procent upp till 5 procent. Naturvårdsverket uppger att värderaren själv bedömer vilken diskonteringsränta som ska användas i objektet.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Naturvårdsverket, svar på frågor via e-post, 2023-05-05.

5 Det är svårt att få en samlad bild av om de statliga resurserna används kostnadseffektivt

I detta kapitel behandlar vi delfrågan om huruvida regeringen och myndigheterna vidtagit lämpliga åtgärder för att säkerställa att de statliga resurserna används kostnadseffektivt.¹⁸⁶

Myndigheternas uppföljning och regeringens återrapporteringskrav för ersättningen vid markintrång skiljer sig åt beroende på vilken typ av markintrång det handlar om. Det gör att det är svårt att få en samlad bild av statens kostnader för ersättning vid markintrång. Därmed är det också svårt att få en samlad bild av om resurserna sammantaget används kostnadseffektivt. Inom områdesskyddet pågår dock en del arbete bland annat med syfte att använda de statliga resurserna mer effektivt.

5.1 Myndigheternas uppföljning skiljer sig delvis åt beroende på typ av intrång

Ersättningen till fastighetsägare vid markintrång följs upp på olika sätt beroende på typ av intrång.¹⁸⁷ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har särskilda anslag som till största delen finansierar kostnaden för ersättning vid områdesskydd samt olika kringkostnader. För Trafikverket och Svenska kraftnät är kostnaden för intrångsersättning en del i projektkostnaderna för enskilda investeringsprojekt.¹⁸⁸

Naturvårdsverket disponerar ett anslag inom utgiftsområde 20 för skydd av värdefull natur.¹⁸⁹ Den största andelen av anslaget går till att ersätta fastighetsägare när nya naturreservat bildas. I övrigt används anslaget till olika kringkostnader för områdesskydd som förrättningskostnader och kostnader för upphandlade värderare etcetera. Naturvårdsverket delar upp de medel som avsätts för markersättning i en del som fördelas mellan länen, så kallade länsramar, och en del som fördelas på specifika affärer, den gemensamma potten. Det är Naturvårdsverket som betalar ut alla ersättningar direkt till fastighetsägarna, men för länsramarna prioriterar länsstyrelserna vilka affärer som ska genomföras under året.¹⁹⁰

¹⁸⁶ De myndigheter som omfattas av delfrågan är Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Svenska kraftnät och Trafikverket.

¹⁸⁷ Myndigheternas interna uppföljning av ersättningar vid markintrång på projektnivå har dock stora likheter.

¹⁸⁸ De finansieras fortfarande via anslag men inte med särskilda anslag eller anslagsposter.

¹⁸⁹ Utgiftsområde 20, anslag 1:14 Skydd av värdefull natur.

¹⁹⁰ Naturvårdsverket, svar på frågor via e-post, 2023-05-05.

Inom Naturvårdsverket följer anslagets controller upp användningen av medel för respektive projekt under året medan Naturvårdsverkets fastighetsenhet följer upp hur användningen av markersättningsmedlen fortskrider totalt. I slutet av året meddelar Naturvårdsverket länsstyrelserna exakt vilka markersättningsaffärer som får plats inom årets anslag. För att säkerställa att hela anslaget förbrukas ”pusslar” Naturvårdsverket med avtal (ersättningar) som får plats och säkert kan genomföras under året.¹⁹¹ Vilka områden som prioriteras för formellt områdesskydd framgår av strategin för formellt skydd av skog.¹⁹²

Skogsstyrelsen får disponera en del av ett anslag inom utgiftsområde 23 för kostnader för intrångsersättning med mera.¹⁹³ Anslagsposten får bland annat användas till att täcka statens kostnader för intrångsersättningar vid biotopskydd och vid nekat avverkningstillstånd i fjällnära skog.¹⁹⁴

Inför varje år gör Skogsstyrelsen en fördelning av de medel som får användas för olika slags intrångsersättningar. Anslagsförbrukningen följs sedan löpande under året på nationell respektive regional nivå, i förhållande till månadsvisa erfarenhetstal. Vid behov omfördelar Skogsstyrelsen medel mellan distrikten och mellan budgetposter i syfte att medlen ska kunna förbrukas där det finns mest behov. Skogsstyrelsen följer också upp att medlen används för att uppnå så hög naturvårdsnytta som möjligt, det vill säga att medlen används för att skydda skogar med höga naturvärden.¹⁹⁵

Skogsstyrelsen arbetar med fler områdesskyddsärenden än vad som ryms i anslaget för ett specifikt år. Anledningen är att det förekommer att ärenden drar ut på tiden och därför måste det finnas ärenden i reserv. Arbetssättet kan innebära att fastighetsägare får vänta på ersättning under en tid efter varje årsskifte.¹⁹⁶

Under de senaste (tre) åren har ansökningar om tillstånd att avverka i fjällnära skog ökat väsentligt. Det är en ökning Skogsstyrelsen inte kan påverka, vilket är försvårande eftersom intrångsersättningar som följer av nekade avverkningstillstånd belastar samma anslag som ersättningar vid bildande och förvaltning av formellt skydd. Svårigheten att förutse antal ansökningar om tillstånd att avverka i fjällnära skog ledde till att en relativt stor del av 2022 års anslag inte kunde nyttjas. En alltför stor del av anslaget reserverades för intrångsersättningar för nekat avverkningstillstånd

¹⁹¹ Naturvårdsverket, svar på frågor via e-post, 2023-05-05.

¹⁹² Naturvårdsverket, *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, 2017.

¹⁹³ Utgiftsområde 23, anslagspost 2 (ap. 2) Insatser för skogsbruket.

¹⁹⁴ Regeringsbeslut N2022/02381.

¹⁹⁵ Skogsstyrelsen, svar på frågor via e-post, 2023-05-12.

¹⁹⁶ Skogsstyrelsen, svar på frågor via e-post, 2023-05-12.

och dessa gick inte att omfördela till intrångsersättningar för områdesskydd med kort varsel.¹⁹⁷

För Trafikverket och Svenska kraftnät är ersättningar för markintrång till fastighetsägare en del i projektkostnaderna för de enskilda investeringsprojekten och följs framför allt upp på projektnivå.¹⁹⁸

5.2 Regeringens krav på rapportering fokuserar på medelsanvändning

Naturvårdsverket redovisar i sin årsredovisning vilka belopp som använts för markersättningar och arealen av detta. I den årliga åiterrapporteringen till regeringen i Naturvårdsverkets uppföljningsrapport finns en mer detaljerad redovisning. Regeringens åiterrapporteringskrav följer numera av Naturvårdsverkets instruktion. Tidigare fanns samma krav i Naturvårdsverkets regleringsbrev.¹⁹⁹

Naturvårdsverket ska, enligt sin instruktion, senast den 31 mars varje år redovisa arbetet med naturvård och biologisk mångfald. Redovisningen ska bland annat redogöra för medelsanvändning för arbetet med skydd av värdefull natur, statistik om ärenden för att bilda naturreservat och arbetet med genomförandepLANEN för planerade nya och utvidgade nationalparker. Redovisningens struktur ska likna tidigare årsredovisningar så att uppgifterna är enkla att jämföra med varandra.²⁰⁰

Skogsstyrelsens rapportering till regeringen för områdesskyddsprocessen sker årligen i Skogsstyrelsens årsredovisning. Regeringen har inte ställt några särskilda krav på rapporteringen. Av Skogsstyrelsens regleringsbrev framgår att Skogsstyrelsen särskilt ska redovisa prognoser för kostnader för intrångsersättning och vissa civilrättsliga avtal på naturvårdsområdet. Skogsstyrelsen redovisar också statistik om ersättningar och arealer inom ramen för sitt officiella statistikansvar. Statistiken redovisas i form av statistiska meddelanden och finns att ladda ner från Skogsstyrelsens statistikdatabas.

Regeringen har inte begärt någon rapportering av ersättningar för markintrång från Svenska kraftnät och Trafikverket. Trafikverket redovisar dock investeringar i väg- och järnvägsanläggningar som en tillgång i balansräkningen. I sin årsredovisning särredovisar Trafikverket anskaffningskostnad för mark avseende

¹⁹⁷ Skogsstyrelsen, svar på frågor via e-post, 2023-05-12 och Skogsstyrelsens årsredovisning 2022.

¹⁹⁸ Trafikverket, svar på frågor via e-post, 2023-05-08 och Svenska kraftnät, svar på frågor via e-post, 2023-05-09.

¹⁹⁹ Naturvårdsverket, svar på frågor via e-post, 2023-05-05.

²⁰⁰ Se 8 b § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

järnvägsanläggningar från och med år 2002. Mark anskaffad före år 2002 redovisas till ett standardvärde av en krona per kvadratmeter. Mark anskaffad från och med år 2002 är redovisad till faktisk anskaffningskostnad. Kostnader för vägrätter aktiveras som en del av produktionskostnaden för uppförandet av den infrastrukturella anläggningstillgången. Dessa skrivs sedan av i samma takt som den tillgång de är anskaffade för.²⁰¹

Även Svenska kraftnät redovisar materiella anläggningstillgångar i sin balansräkning i form av byggnader och mark samt pågående nyanläggningar. Svenska kraftnät redovisar också immateriella anläggningstillgångar vilka bland annat består av markrättigheter (servitut och ledningsrättigheter).²⁰²

5.3 Det pågår arbete inom framför allt områdesskyddet för att försöka använda resurserna mer effektivt

Inom områdesskyddet har kostnaderna för ersättningar vid markintrång ökat kraftigt sedan 2010. En orsak till detta är införandet av schablonpåslaget 2010. En utredning har kommit med förslag att se över om ersättningsreglerna för områdesskydd enligt miljöbalken kan förändras så att schablonpåslaget tas bort och ersättningen blir skattefri. Regeringen har inte gått vidare med just detta förslag men Skatteverket har på regeringens uppdrag sett över beskattningen av ersättning för områdesskydd i vissa fall.²⁰³ Därutöver har Naturvårdsverket tillsammans med Skogsstyrelsen ett regeringsuppdrag att se över strategin för formellt skydd av skog samt arbetssättet kring denna.²⁰⁴ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har också på regeringens uppdrag lämnat förslag på ett mer flexibelt biotopskydd samt anpassade skydds- och ersättningsformer för det fjällnära området.²⁰⁵

Det bör även nämnas att praxis är under utveckling när det gäller om och i vilka fall restriktioner enligt artskyddsförordningen (2007:845) kan medföra rätt till intrångsersättning, det vill säga på motsvarande sätt som vid nekat avverkningsstillstånd i fjällnära skog.

²⁰¹ Trafikverket, *Trafikverkets årsredovisning 2022, 2023*; Regeringskansliet, svar på frågor via e-post, 2023-06-09.

²⁰² Svenska kraftnät, *Årsredovisning 2022, 2023*.

²⁰³ Skatteverket, *Mer förmånlig beskattning vid bl.a. skydd av skog, 2023*.

²⁰⁴ Regeringsbeslut, M2022/01241. Uppdraget ska redovisas i slutet av mars 2025.

²⁰⁵ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Förslag på mer flexibla biotopskydd samt anpassade skydds- och ersättningsformer för det fjällnära området, 2023*.

5.3.1 Naturvårdsverket rapporterar att det blivit vanligare med intrångsersättning efter reformen och Skogsstyrelsens statistik visar på ökade ersättningskostnader

Inom naturvården har det efter ersättningsreformen blivit betydligt vanligare att staten betalar ut intrångsersättning till fastighetsägare i stället för att köpa marken vid olika former av områdesskydd. Intrångsersättning har även ökat i förhållande till naturvårdsavtal²⁰⁶ och frivilliga avsättningar²⁰⁷. Vid samma ambitionsnivå på områdesskyddet innebär detta ökade kostnader för staten eftersom intrångsersättningen är högre än ersättningen vid köp och naturvårdsavtal. Det finns också en risk att skyddet i vissa fall görs mer omfattande än vad som krävs.²⁰⁸ Intrångsersättning innebär dessutom en så kallad sjunken kostnad då staten inte äger marken och inte kan sälja den i de fall omständigheterna ändras och marken inte längre anses skyddsvärd.²⁰⁹

Av Naturvårdsverkets återrapportering framgår att intrångsersättningarnas andel av de totala markersättningsmedlen har ökat från cirka 51 procent år 2010 till över 95 procent år 2022. Den huvudsakliga förklaringen till detta är, enligt Naturvårdsverket, ändringen av expropriationslagen 2010, som innebär ett påslag med 25 procent på intrångsersättningen i bland annat naturreservatsärenden. Enligt Naturvårdsverkets beräkningar uppgick det 25-procentiga påslaget till cirka 280 miljoner kronor år 2022. Under den senaste femårsperioden har det 25-procentiga påslaget uppskattningsvis uppgått till totalt cirka 970 miljoner kronor.²¹⁰

Även Skogsstyrelsens statistik visar på ökade ersättningskostnader för områdesskydd som till en del kan förklaras av schablonpåslaget. Generellt innebär bland annat prisökningen på skogsfastigheter att ersättningen stiger för biotopskydden över tiden. Eftersom schablonpåslaget utgår på marknadsvärdet innebär det att den ökningen förstärks.²¹¹

²⁰⁶ Naturvårdsavtal är en typ av områdesskydd som inte ingått i granskningen. Naturvårdsavtal är ett civilrättsligt tidsbegränsat avtal mellan markägaren och staten, där det normalt utgår en ersättning till fastighetsägaren. Avtalet kan löpa maximalt 50 år. Ersättningen är lägre än för naturreservat och biotopskydd. Se Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Riktlinjer för tillämpning av naturvårdsavtal*, 2013.

²⁰⁷ Frivilliga avsättningar görs av markägare själva och innebär inte någon ersättning från staten. Se e-post från Naturvårdsverket och Regeringskansliet, 2023-10-11.

²⁰⁸ Riksrevisionen, *Skyddet av värdefull skog*, 2018.

²⁰⁹ Ett beslut om naturreservat gäller även för nästa ägare men det är möjligt att helt eller delvis upphäva beslutet om det finns synnerliga skäl. Se 7 kap. 7 § miljöbalken.

²¹⁰ Naturvårdsverket, *Återrapportering av medelsanvändning och resultat för skydd av och åtgärder för värdefull natur 2020–2022*, 2023.

²¹¹ Skogsstyrelsens officiella statistik.

Skogsstyrelsen rapporterar också om ökade kostnader för intrångsersättning vid nekade avverkningstillstånd i fjällnära skog sedan 2020.²¹² Det är ett resultat av de domar från Mark- och miljööverdomstolen som vann laga kraft i juni 2020 och där det framgår att nekat avverkningstillstånd avsevärt försvårar pågående markanvändning varför ersättningsrätt gäller och intrångsersättning ska betalas ut, det vill säga 125 procent av marknadsvärdeminskningen.²¹³

Skogsägare som inte får avverka skog på grund av artskyddsförordningens (2007:845) krav på hänsyn till fridlysta arter kan också ha rätt till ersättning från staten i vissa fall. I en dom från Högsta domstolen i april 2023 framgår att en markägare normalt inte har rätt till ersättning av staten för sådana begränsningar i markanvändningen som följer av artskyddsförordningen. Däremot kan en sådan rätt finnas under speciella omständigheter, när det inte är rimligt att markägaren ensam tvingas ta de ekonomiska konsekvenserna av begränsningen.²¹⁴ Inom Skogsstyrelsen och Regeringskansliet pågår nu analyser av vilka konsekvenser Högsta domstolens dom kan komma att få, bland annat när det gäller kostnaderna för ersättning vid markintrång.²¹⁵

5.3.2 Flera utredningar har föreslagit att ersättningen bör ses över men på olika sätt

Skogsutredningen 2019 har föreslagit att det bör utredas om schablonpåslaget kan tas bort för ersättningar vid områdesskydd enligt miljöbalken och att ersättningen i stället blir skattefri. Enligt utredningen finns liknande system i bland annat Finland. Bakgrunden till utredningens förslag är att trots att ersättning numera uppgår till 125 procent av marknadsvärdeminskningen kan den efter skatt ofta bli lägre än förväntat. Den fastighetsägare som ärvt en fastighet eller ägt den under lång tid har sällan möjlighet att göra avdrag mot den vinst som uppkommer. Genom att alla markägare får den ersättning som motsvarar intrånget/inskränkningen bedöms äganderätten stärkas samtidigt som fler markägare kan börja betrakta höga naturvärden som en tillgång. Utredningen föreslog också en översyn av möjligheten att periodisera ersättningen för att minska skatteeffekten.²¹⁶

²¹² Skogsstyrelsens årsredovisningar 2020–2022.

²¹³ Se Mark- och miljööverdomstolens domar den 12 maj 2020 i mål nr M 1729-19, M 1732-19, M 1734-19, M 1736-19 och M 1737-19.

²¹⁴ Se NJA 2023, s.91.

²¹⁵ Regeringskansliet, svar på frågor via telefon 2023-06-20; Skogsstyrelsen, "HD gav bolag som nekats avverkning på grund av artskydd rätt till ersättning", hämtad 2023-07-03.

²¹⁶ SOU 2020:73.

De flesta remissinstanser var positiva till Skogsutredningens förslag men det fanns invändningar mot att ersättning för olika typer av markintrång skulle beskattas på skilda sätt.²¹⁷ Regeringen har inte gått vidare med förslaget att utreda om ersättningen bör göras skattefri. Skatteverket har dock på regeringens uppdrag sett över beskattningen vid ersättning för områdesskydd i vissa fall.²¹⁸

Klimatråtsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande att regeringen bör tillsätta en utredning som ska se över bestämmelserna om ersättning för upplåtelse, inlösen och expropriation vid elnätsbyggnation. Utredningen anser att en översyn av ersättningen skulle kunna bidra till större acceptans, kortare ledtider och bättre förutsättningar att bygga ut elnätet på ett effektivt sätt. Utredningen tar inte ställning till hur ersättningsreglerna bör förändras och påpekar också att ersättningsbestämmelserna gäller för fler verksamheter än elnätsbyggnation. Men iakttagelsen blir att såväl nivån på ersättningarna som de principer beräkningar ska grundas på bör ses över och att detta bör ske i en egen utredning.²¹⁹

Klimatråtsutredningens förslag har remissbehandlats och flera remissinstanser såg positivt på förslaget i sina remissvar, men påpekade samtidigt att ersättningsbestämmelserna är generella för olika typer av verksamheter och att det är viktigt med likriktning och enighet för att de inte ska tappa legitimitet.²²⁰ Regeringen har nu beslutat att ge en utredare i uppdrag att se över regelverket för ersättning vid upplåtelse av ledningsrätt i samband med elnätsutbyggnad.²²¹

²¹⁷ Prop. 2021/22:58.

²¹⁸ Skatteverket, *Mer förmånlig beskattning vid bl.a. skydd av skog*, 2023.

²¹⁹ SOU 2022:21, s. 293.

²²⁰ Regeringen, "Remiss av Slutbetänkande SOU 2022:21 - Rätt för klimatet", hämtad 2023-09-27.

²²¹ Regeringskansliets protokoll, KN2023/03796, 2023-08-22. Se även Regeringen, "Ersättningen för upplåtelse av mark i samband med elnätsutbyggnad ses över", hämtad 2023-10-12.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat regeringens och berörda myndigheters hantering av olika former av markintrång. Riksrevisionens övergripande slutsats är att myndigheternas hantering i stor utsträckning är enhetlig och effektiv inom respektive myndighet. Riksrevisionen bedömer att myndigheterna har utvecklat processer och rutiner för att hantera ersättningen vid markintrång effektivt och att förutsättningarna för att fastighetsägare ska behandlas lika har ökat jämfört med Riksrevisionens tidigare granskning 2005. Samtidigt finns fortfarande skillnader i hur myndigheterna behandlar fastighetsägare och bestämmer ersättningen i vissa fall. Då myndigheten ofta har ett kunskapsövertag gentemot fastighetsägaren och dessutom agerar med stöd av lagstiftning som innebär att mark kan tas i anspråk med tvång är det viktigt med transparens och förutsebarhet. En fastighetsägare bör också ha samma insyn i hur ersättningen bestäms oavsett om det sker genom en frivillig överenskommelse eller tvingande lagstiftning. Riksrevisionen bedömer emellertid att myndigheterna inte alltid är tydliga med vilka avvägningar de gör för att bestämma marknadsvärdet och annan skada som ligger till grund för ersättningen vid markintrång. Det finns brister i förvaltningen av metoderna för värdering av jordbruksmark, vilket i ett fall beror på att ansvaret inte är tydliggjort. Riksrevisionen bedömer också att det är svårt att få en samlad bild av om de statliga resurserna för ersättning vid markintrång används kostnadseffektivt.

6.1 Myndigheterna har processer och rutiner för att hantera ersättningen vid markintrång effektivt

Granskningen visar att myndigheterna har processer och rutiner som ger dem förutsättningar att hantera ersättningen vid markintrång på ett effektivt sätt. Jämfört med Riksrevisionens tidigare granskning från 2005 har myndigheterna utvecklat sina processer och rutiner framför allt med syftet att behandla fastighetsägare lika inom respektive myndighet. Det ökar också förutsättningarna för att handläggningen ska vara effektiv.

6.1.1 Förhandlingsutrymmet har minskat och myndigheternas värdering har fått ökad betydelse

Myndigheternas fokus på processer och rutiner för att behandla fastighetsägare lika innebär att det förhandlingsutrymme som Riksrevisionen observerade i den tidigare granskningen från 2005 har minskat. Riksrevisionen bedömde där att ett visst mått av förhandlingsutrymme kan vara bra för att kunna nå frivilliga överenskommelser.

De flesta ersättningar vid markinträng bestäms genom frivilliga överenskommelser. Riksrevisionens bedömning i nuvarande granskning är att myndigheternas möjligheter att nå frivilliga överenskommelser om ersättningen inte har påverkats av det minskade förhandlingsutrymmet. Den värdering som myndigheterna tar fram eller låter ta fram har dock fått en ökad betydelse. Myndigheternas värdering ligger till grund för ersättningen oavsett om en fastighetsägare tar fram en egen värdering eller inte. En fastighetsägare kan visserligen invända mot myndigheternas värdering men granskningen visar att det inte är särskilt vanligt. Det är heller inte vanligt att en fastighetsägare stämmer staten på ersättningen eller överklagar myndigheternas ersättningsbeslut. Det kan bero på att fastighetsägaren upplever att myndigheternas värdering är rättvis, men det kan också bero på att fastighetsägaren upplever att förhållandet mellan parterna är ojämnt.

Myndigheterna har ofta ett kunskapsövertag gentemot fastighetsägaren och agerar dessutom med stöd av lagstiftning. För den enskilde fastighetsägaren är ärendet däremot oftast unikt. Det innebär att det kan finnas ett ojämnt förhållande mellan parterna. Ur fastighetsägarens perspektiv kan frivilligheten i de frivilliga överenskommelser som samtliga myndigheter strävar efter uppfattas som begränsad eftersom myndigheten har tvingande lagstiftning att ta till om någon överenskommelse inte nås. Det innebär att det är angeläget med ett korrekt och transparent agerande från myndigheterna.

6.1.2 Problematiskt när myndigheterna tolkar regelverket olika

Det finns stora likheter i hur processen ser ut mellan de berörda myndigheterna men det finns också skillnader i hur myndigheterna behandlar fastighetsägare och bestämmer ersättning i vissa fall. Detta trots att myndigheterna i stor utsträckning baserar sina processer och rutiner och bestämmer ersättningen utifrån expropriationslagens regler.

Skillnaderna handlar om hur myndigheterna hanterar ersättning för ombudskostnader, schablonersättning vid frivilliga förvärv, frivillighetsbonus samt om ersättningen ska räknas upp efter värdetidpunkt. Skillnaderna kan inte enbart förklaras av att myndigheterna verkar inom olika områden utan beror till stor del på olika traditioner och tolkningar. Ur ett likabehandlingsperspektiv är det problematiskt när statliga myndigheter gör olika tolkningar av det bakomliggande regelverket även vid frivilliga överenskommelser. Om en myndighet väljer att erbjuda en ersättning som är lägre än lagen anger kan det också minska fastighetsägares acceptans för olika former av markinträng samt incitamenten att ingå frivilliga överenskommelser.

Ersättning för ombudskostnader kan vara ett sätt att utjämna styrkeförhållandena mellan parterna och underlätta frivilliga överenskommelser. De myndigheter som ersätter ombudskostnader anger att det kan underlätta processen för båda parter om fastighetsägare får hjälp av ett eget ombud. Användningen av frivillighetsbonus för att uppnå frivilliga överenskommelser kan också vara ett sätt att underlätta processen. Det är dock viktigt att en eventuell frivillighetsbonus är utformad så att den ger incitament för frivilliga överenskommelser och inte betalas ut slentrianmässigt.

6.2 Vissa typer av värderingar brister i ändamålsenlighet och likvärdighet

Det är i de flesta fall tydligt vilka huvudsakliga metoder som myndigheterna använder för värdering. Myndigheterna använder etablerade metoder som baseras på hur avkastningen påverkas för värdering av jordbruksmark och skogsmark. Ortsprismetoden används för mark utan avkastning och som komplement till andra metoder. I en del fall är det dock otydligt hur myndigheterna har gjort avvägningar inom ramen för metoderna och hur de har genomfört värderingen när varken ortsprismetoden eller avkastningsbaserade metoder går att använda. Värderingarna bygger heller inte alltid på aktuella förutsättningar och ingångsvärden.

6.2.1 Skillnader i bedömningar motiveras inte tillräckligt tydligt

Vissa typer av värdering innebär ett större utrymme för tolkningar och bedömningar av den enskilda värderaren, vilket leder till skillnader både inom och mellan myndigheter. Ortsprismetoden är ett tydligt exempel. Eftersom de individuella omständigheterna skiljer sig från fall till fall är det naturligt att värderingarna inte följer exakt samma mall. Men granskningen visar att skillnaderna går utöver detta i en del fall och att valen inte motiveras tillräckligt tydligt. En faktor kan vara att myndigheterna inte har arbetat tillräckligt med att samordna arbetssättet för de konsulter och egna medarbetare som genomför värderingar. Myndigheterna har beskrivit hur de arbetar med detta genom att bland annat ta fram anvisningar och skapa forum för diskussion. Men det framstår inte som att de gemensamma utgångspunkterna har fått fullt genomslag i de ärenden som vi har gått igenom.

Värdet av mark som inte genererar någon avkastning och som inte heller kan bestämmas med ortsprismetoden bedöms genom erfarenhetsmässiga bedömningar och enklare schablonberäkningar. Dokumentationen är då ofta begränsad. Det finns en risk för att dessa bedömningar inte är likvärdiga. I de fall där dokumentationen är bristfällig går det inte att uttyda vilka avvägningar och antaganden som ligger till grund för värderingen.

När det gäller ersättning vid företagsskada och miljöskada bestäms den genom bedömningar från fall till fall och med vägledning från tidigare rättsfall. Värderingarna hänvisar inte till statistiska undersökningar av hur olika typer av intrång påverkar marknadsvärdet.

6.2.2 Värderingar bygger på inaktuella uppgifter

En mångfald av värderingsmetoder har utvecklats över tid. De har sitt upphov hos olika aktörer och har preciserats genom domstolspraxis. Det saknas en heltäckande strategi för hur värderingsmetoderna ska förvaltas. Detta är mer problematiskt för de metoder som Lantmäteriet inte har tagit på sig ansvaret för. Två vanligt förekommande metoder är inte uppdaterade för att avspegla aktuella förhållanden.

1974 års åkernorm används av både Svenska kraftnät och i lantmäterimyndigheten, främst i samband med luftledningsstolpar. Det finns ingen myndighet som har ett förvaltningsansvar för åkernormen. Den reviderades 2016 av branschorganisationen Energiföretagen men bygger fortfarande på äldre antaganden om bland annat brukningsteknik. Även Trafikverkets jordbruksnorm har vissa givna basförutsättningar som är inaktuella. Det finns enligt Trafikverket en ambition om att initiera projekt för att kunna uppdatera jordbruksnormen.

6.3 Svårt att säkerställa att de statliga resurserna används kostnadseffektivt

Det är svårt att få en samlad bild av statens kostnader för ersättning vid olika former av markintrång. Kostnaderna har ökat inom vissa områden medan det är oklart hur det ser ut inom andra. Därmed är det också svårt att få en samlad bild av om de statliga resurserna används kostnadseffektivt.

6.3.1 Ökade kostnader inom områdesskyddet är svåra att återvinna

Schablonpåslaget har bidragit till ökade kostnader inom framför allt naturvården. Det har också inneburit att staten i dag sällan köper mark utan i stället betalar ut intrångsersättning till fastighetsägare för att inrätta ett naturreservat.²²² En nackdel med detta förfarande är, förutom ökade kostnader vid höga ambitioner inom naturvården, att det inte finns någon direkt tillgång som motsvarar den ökade

²²² Se avsnitt 2.3.2 och 3.4.1. Om Naturvårdsverket köper mark för att bilda naturreservat sker det vanligtvis utifrån jordabalkens regler, vilket innebär att något schablonpåslag inte utgår. De flesta fastighetsägare väljer därför numera att behålla äganderätten till sin mark och få intrångsersättning enligt expropriationslagens regler.

intrångsersättningen. I stället blir det frågan om en så kallad sjunken kostnad som om förhållandena ändras kan bli svår att få tillbaka. När det gäller intrångsersättning vid nekat avverkningstillstånd, som också har ökat, så handlar det om ersättningar som staten har svårt att påverka och som dessutom inte resulterar i något områdesskydd.

Det pågår nu ett arbete inom naturvården för att utveckla styrmedel och arbetsformer.²²³ Det är dock för tidigt att säga om förändrade styrmedel och arbetsformer kommer att innebära att andra verktyg kommer att användas för områdesskydd och hur kostnaderna i så fall kommer att påverkas.

6.3.2 Ersättningen präglas av flera utmaningar

Statens kostnader för ersättningar vid olika former av markintrång kommer sannolikt fortsätta att öka. Dels som en följd av samhällsutvecklingen med fortsatta och ökade behov av markintrång, dels som en följd av att fler områden har och eventuellt kommer att omfattas av ersättning. Det senare handlar framför allt om ersättning vid nekade avverkningstillstånd.

Den utmaning som finns i att värna äganderätten och behandla fastighetsägare på ett enhetligt sätt samtidigt som ersättningen vid markintrång ska präglas av kostnadseffektivitet gör att det finns anledning att fortsatt utveckla de principer som ligger till grund för hur ersättningen bestäms. Regeringen har beslutat att se över ersättningen och lämpliga ersättningsmodeller vid elnätsutbyggnad där markupplåtelse sker med ledningsrätt. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att säkerställa att både ersättningen och fastighetsägare hanteras någorlunda enhetligt mellan olika områden vid en sådan översyn.

²²³ Se regeringsbeslut, M2022/01241 samt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Förslag på mer flexibla biotopskydd samt anpassade skydds- och ersättningsformer för det fjällnära området*, 2023.

6.4 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar rekommendationer till regeringen, Svenska kraftnät och Trafikverket.

Till regeringen

- Se över hur ersättningsfrågor vid markintrång kan hanteras mer enhetligt mellan olika områden genom att:
 - uppdra till myndigheter som har många markintrångsärenden att i möjligaste mån ta fram gemensamma principer för att hantera ersättningen vid markintrång och behandla fastighetsägare på ett mer enhetligt sätt, bland annat i fråga om huruvida ombudskostnader ska ersättas eller inte, hur schablonpåslaget bör hanteras vid frivilliga förvärv, användningen av eventuell frivillighetsbonus samt hantering av ersättning efter värdetidpunkt
 - ange vilken myndighet som ska förvalta och uppdatera 1974 års åkernorm eller den värderingsmetod som kan komma att ersätta 1974 års åkernorm till följd av pågående översyn av ersättning för upplåtelse av mark i samband med elnätsbyggnation
 - uppdra till myndigheter som har många markintrångsärenden att följa upp och redovisa hur kostnaderna för utbetalda ersättningar utvecklas i förhållande till målen med verksamheten i sin årsredovisning eller på annat lämpligt sätt.

Till myndigheterna

- Svenska kraftnät bör se över om den frivillighetsbonus som Svenska kraftnät använder fyller sitt syfte.
- Trafikverket bör uppdatera 1983 års jordbruksnorm.

Referenslista

Litteratur m.m.

Lantmäteriet, *Ersättning vid intrång i skogsmark och jordbruksmark av kraftledning* och *teleledning*, rekommendationer 2010-02-09, dnr 402-2010/355, Lantmäteriet, 2010.

Lantmäteriet, *Lantmäteriets värderingshandbok*, Lantmäteriet, 2016.

Lantmäteriet, *Skogsbrukets kostnader 2018, rapport 2018:2*, Lantmäteriet, 2018.

Lantmäteriet, *2018-års Skogsnorm för bestämmande av ersättning för intrång i skogsmark*, reviderad 2020-04-07, dnr LM2020/008295, Lantmäteriet, 2020.

Naturvårdsverket, *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, reviderad version, Naturvårdsverket, 2017.

Naturvårdsverket, *Så bildas naturreservat*, Naturvårdsverket, 2018.

Naturvårdsverket, *Ramavtal – värderingsuppdrag m.m. vid skydd av värdefull natur*, NV-04958-19, Naturvårdsverket, 2019.

Naturvårdsverket, *Kostnadsram för fastighetsägare vid anlåtande av ombud*, version 2022-01-28, Naturvårdsverket, 2022.

Naturvårdsverket, *Processbeskrivning för förhandlar- och värderarkonsulter vid områdesskydd*, version 2023-04-26, Naturvårdsverket, 2023.

Naturvårdsverket, *Återrapportering av medelsanvändning och resultat för skydd av och åtgärder för värdefull natur 2020–2022*, Naturvårdsverket, 2023.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Förslag på mer flexibla biotopskydd samt anpassade skydds- och ersättningsformer för det fjällnära området*, rapport 2023/09, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, 2023.

Riksrevisionen, *Marklösen Finns förutsättningar för rätt ersättning?*, RiR 2005:15, Riksrevisionen, 2005.

Riksrevisionen, *Skyddet av värdefull skog*, RiR 2018:17, Riksrevisionen, 2018.

Skatteverket, *Mer förmånlig beskattning vid bl.a. skydd av skog*, promemoria 2023-08-31, Skatteverket, 2023.

Skogsstyrelsen, *Årsredovisning 2020*, Skogsstyrelsen, 2021.

Skogsstyrelsen, *Årsredovisning 2021*, Skogsstyrelsen, 2022.

Skogsstyrelsen, *Årsredovisning 2022*, Skogsstyrelsen, 2023.

Svenska kraftnät, *Riktlinjer för kostnadsram i samband med ersättning för ombudskostnader i anläggningsprojekt*, version 1, Svenska kraftnät, 2018.

Svenska kraftnät, *Ersättningsprinciper för markåtkomst i ledningsprojekt*, Svk 2022/1092, Svenska kraftnät, 2022.

Svenska kraftnät, *Årsredovisning 2022*, Svenska kraftnät, 2023.

Trafikverket, *Jordbruksnormen – Vägverkets tillämpningsanvisningar 1983 års förslag till jordbruksnorm*, version 2017-02-09, Trafikverket, 2017.

Trafikverket, *Hantering av påslag om 25 procent enligt expropriationslagen*, TDOK 2019:0117, version 2, Trafikverket, 2020.

Trafikverket, *Markförhandling*, TDOK 2015:0441, version 3, Trafikverket, 2020.

Trafikverket, *Markåtkomst*, TDOK 2015:0433, version 4, Trafikverket, 2020.

Trafikverket, *Väg eller järnväg på min mark – hur får jag ersättning?*, Trafikverket, 2020.

Trafikverket, *Värdering, förhandling och träffa avtal*, TDOK 2018:0032, version 5, Trafikverket, 2020.

Trafikverket, *Ombud och tekniskt biträde inom markförhandling*, TDOK 2015:0435, version 6, Trafikverket, 2022.

Trafikverket, *Trafikverkets årsredovisning 2022*, Trafikverket, 2023.

Vattenfall, *1974 års åkernorm (Ds I 1974:11) – för bestämmande av ersättning vid intrång i åkermark och liknande mark*, Vattenfall, 1978.

Utredningar och regeringsbeslut

Regeringsbeslut, M2022/02369 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Naturvårdsverket*.

Regeringsbeslut, N2022/02381, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Skogsstyrelsen*.

Regeringsbeslut, M2022/01241, *Uppdrag att se över den nationella strategin för formellt skydd av skog*.

Regeringskansliet protokoll, KN2023/03796, *Uppdrag om översyn av ersättningen för upplåtelse av mark i samband med elnätsutbyggnad*, 2023-08-22.

Ds I 1974:11, *Förslag till normer för ersättning vid intrång av kraftledning i åkermark och liknande mark*.

SOU 2007:29, *Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser?*

SOU 2008:99, *Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m.*

SOU 2012:61, *Högre ersättning vid mastupplåtelse*.

SOU 2020:73, *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen.*

SOU 2022:21, *Rätt för klimatet.*

Riksdagstryck

Prop. 1972:109, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändring i lagen (1917:189) om expropriation m.m.*

Prop. 2009/10:162, *Ersättning vid expropriation*, bet. 2009/10:CU21, rskr. 2009/10:362.

Prop. 2021/22:58, *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund*, bet. 2021/22:MJU18, rskr. 2021/22:206.

Prop. 2021/22:207, *Tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog*, bet. 2021/22:MJU30, rskr. 2021/22:453.

Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023*, bet. 2022/23:MJU1, rskr. 2022/23:97.

Författningar

Regeringsformen (1974:152).

Budgetlagen (2011:203).

Expropriationslagen (1972:719).

Fastighetsbildningslagen (1970:988).

Förvaltningslagen (2017:900).

Jordabalken (1970:994).

Jordförvärvslagen (1979:230).

Lagen om byggande av järnväg (1995:1649).

Ledningsrättslagen (1973:1144).

Miljöbalken (1998:808).

Skogsvårdslagen (1979:429).

Väglagen (1971:948).

Artskyddsförordningen (2007:845).

Förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

Förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Webbsidor

Lantmäteriet, "Ledningsrätt", <https://www.lantmateriet.se/sv/fastighet-och-mark/tillgang-till-annans-fastighet/ledningsratt/>, hämtad 2023-09-20.

Lantmäteriet, "Beståndsmetoden – BM-win/Fakta", <https://www.lantmateriet.se/sv/fastigheter/Andra-fastighet/Vardering/Bestandsmetoden---BM-win/Fakta/>, hämtad 2023-07-03.

Lantmäteriet, "Beståndsmetoden – BM-win/Publikationer", <https://www.lantmateriet.se/sv/fastigheter/Andra-fastighet/Vardering/Bestandsmetoden---BM-win/Publikationer/>, hämtad 2023-07-03.

Naturvårdsverket, "Process att bilda naturreservat", <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/skyddad-natur/process-att-bilda-naturreservat/>, hämtad 2023-07-03.

Naturvårdsverket, "Skyddad natur", <https://skyddadnatur.naturvardsverket.se/>, hämtad 2023-07-03.

Regeringen, "Remiss av Slutbetänkande SOU 2022:21 - Rätt för klimatet", <https://www.regeringen.se/remisser/2022/06/remiss-av-slutbetankande-sou-202221---ratt-for-klimatet/>, hämtad 2023-09-27.

Regeringen, "Ersättningen för upplåtelse av mark i samband med elnätsutbyggnad ses över", <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/08/ersattningen-for-upplatelse-av-mark-i-samband-med-elnatsutbyggnad-ses-over/>, hämtad 2023-10-12.

Skogsstyrelsen, "Så går det till att skydda skog", <https://www.skogsstyrelsen.se/aga-skog/skydda-skog/sa-gar-det-till-att-skydda-skog/>, hämtad 2023-07-03.

Skogsstyrelsen, "Avverkning i fjällnära skog", <https://www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/anmalan-eller-ansokan/avverkning-i-fjallnara-skog/>, hämtad 2023-07-20.

Skogsstyrelsen, "HD gav bolag som nekats avverkning på grund av artskydd rätt till ersättning", <https://www.skogsstyrelsen.se/nyhetslista/hd-gav-bolag-som-nekats-avverkning-pa-grund-av-artskydd-ratt-till-ersattning/>, hämtad 2023-07-03.

Svenska kraftnät, "Utbyggnadsprocessen", <https://www.svk.se/utveckling-av-kraftsystemet/transmissionsnatet/utbyggnadsprocessen/>, hämtad 2023-07-03.

Svenska kraftnät, "Ersättning till berörda fastighetsägare", <https://www.svk.se/utveckling-av-kraftsystemet/transmissionsnatet/utbyggnadsprocessen/ersattning/>, hämtad 2023-07-03.

Möjligheten att ta privat mark i anspråk med tvång är viktig för samhällsbyggnadsprocessen men också en ingripande åtgärd för den som berörs. Staten betalar varje år stora belopp i ersättningar till fastighetsägare för markintrång. Riksrevisionen har granskat om regeringens och vissa myndigheters hantering av markintrång är enhetlig och effektiv.

Granskningen visar att myndigheternas hantering av markintrång i stor utsträckning är effektiv inom respektive myndighet. Det finns dock skillnader i hur myndigheterna behandlar fastighetsägare och bestämmer ersättningen i vissa fall. Myndigheterna är heller inte alltid tydliga med vilka avvägningar de gör för att värdera ersättningen vid markintrång. Det finns också brister i förvaltningen av metoderna för värdering av jordbruksmark som kan påverka den slutliga ersättningen. Slutligen är det svårt att få en samlad bild av om de statliga resurserna för ersättning vid markintrång används kostnadseffektivt.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att bland annat se över hur ersättningsfrågor vid markintrång kan hanteras mer enhetligt mellan olika områden. Svenska kraftnät rekommenderas att se över om den frivillighetsbonus myndigheten använder uppfyller sitt syfte. Trafikverket rekommenderas att uppdatera 1983 års jordbruksnorm.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117

Box 6181, 102 33 Stockholm

08-5171 40 00

www.riksrevisionen.se

