



LMV-rapport 2000:11
Naturvårdsverket Rapport 5133

Naturskyddsförrättning

för genomförande av områdesskydd
enligt miljöbalken

L A N T M Ä T E R I E T



2000-11-22

Naturskyddsförättning

för genomförande av områdesskydd enligt miljöbalken

Lantmäteriet
LMV-rapport 2000:11
ISSN 0280-5731

Naturvårdsverket
Rapport 5133
ISSN 0282-7298
ISBN 91-620-5133-4

Förord

De förslag som presenteras i denna rapport har utarbetats gemensamt av Lantmäteriet och Naturvårdsverket och utgör resultatet av en flerårig diskussion verken emellan kring bl.a. formerna för genomförande av beslut om naturreservat.

Under arbetets gång har samråd skett med Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen. Underhandskontakter har vidare tagits med länsstyrelserna och med Lantbrukarnas Riksförbund (LRF).

Ett flertal personer har deltagit i diskussionerna genom åren. Det slutliga arbetet med denna rapport har utförts av en projektgrupp med Eije Sjödin, Lantmäteriet, som samordnare samt i övrigt bestående av Rickard Arvidsson och Maria Tiriecke från Naturvårdsverket. Många andra inom de båda verken har bidragit med synpunkter under arbetets gång.

Arbetet har letts av en styrgrupp som, förutom av undertecknade, har bestått av utvecklingschefen Bert Andersson, Lantmäteriet, och enhetschefen Bo Lundin, Naturvårdsverket.

Gävle och Stockholm i november 2000

Lars Jansson
Direktör
Lantmäteriet

Lisa Sennerby Forsse
Direktör
Naturvårdsverket

Innehåll

1	Författningsförslag	8
1.1	Förslag till lag om naturskyddsförrättning	8
1.2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	14
1.3	Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)	17
1.4	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.	18
2	Bakgrund	21
3	Gällande ordning	23
3.1	Områdesskydd	23
3.2	Förrättningslagstiftningen.....	28
4	Överväganden	34
4.1	Behovet av lagändringar	34
4.2	Naturskyddsförrättning.....	38
4.2.1	Huvuddragen i förfarandet.....	38
4.2.2	Ombudskostnader	49
4.2.3	Överklagande	52
4.2.4	Konkurrens mellan förfarandena.....	56
4.3	Anläggningar utanför ett reservat	57
4.4	Inlösen i vissa fall	61
5	Ikraftträdande.....	66

6	Kostnader	67
7	Författningskommentar	69
7.1	Förslaget till lag om naturskyddsförrättning	69
7.2	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	90
7.3	Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)	93
7.4	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.	94

Rapportens huvudsakliga innehåll

Rapporten innehåller förslag till ändringar i miljöbalken och anläggningslagen (1973:1149) samt förslag till en ny lag om naturskyddsförrättning. Syftet med förslagen är att åstadkomma ett effektivare genomförande av vissa beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

Den föreslagna nya lagen om naturskyddsförrättning ger möjlighet att lösa frågor om ersättning och inlösen i anslutning till beslut om naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområde och vattenskyddsområde genom en lantmäteriförrättning. Förslaget inskränker inte gällande ordning med rätt till prövning i miljödomstolen av sådana frågor.

Dessutom föreslås några ändringar i miljöbalken. För att förbättra möjligheterna till en effektiv förvaltning av natur- eller kulturresevat med splittrat ägande föreslås en möjlighet för staten eller kommunen att i vissa speciella fall lösa in mark och rättigheter. Omvänt ges berörda fastighetsägare rätt att utvidga en inlösen till att avse även avskurna fastighetsdelar som är svåra att bruka. Vidare föreslås förbättrade möjligheter att säkerställa utrymme för parkeringsplatser och liknande anläggningar utanför ett reservatsområde. I samband därmed föreslås även ett par mindre ändringar i anläggningslagen.

Lagen och lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2002.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om naturskyddsförrättning

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Enligt denna lag får prövas vissa frågor om ersättning, inlösen och skadeförebyggande åtgärder i anslutning till genomförande av beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

2 § Frågor enligt denna lag prövas vid förrättning (*naturskydds-förrättning*) som handläggs av en lantmäterimyndighet.

3 § Vid en naturskyddsförrättning får prövas frågor om

1. ersättning och inlösen till följd av rådighetsinskränkningar och rättighetsupplåtelse enligt beslut om naturreservat, kulturreservat, biotopskydd eller vattenskyddsområde enligt 7 kap. miljöbalken,
2. inlösen av mark och rättigheter i den omfattning som framgår av lagakraftvunnet beslut enligt 7 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken.

Om inlösen av mark sker med stöd av första stycket och en del av en fastighet efter sådan inlösen inte lämpligen kan användas tillsammans med fastigheten i övrigt eller självständigt, skall inlö-

sen på fastighetsägarens begäran utökas till att även omfatta fastighetsdelen.

4 § Rätt att ansöka om naturskyddsförrättning har kommunen, länsstyrelsen och skogsvårdsstyrelsen samt den som enligt bestämmelserna i 31 kap. 7 § andra stycket miljöbalken är ersättningskyldig inom ett vattenskyddsområde.

Även den som enligt 31 kap. 13 § miljöbalken har rätt att föra talan om ersättning eller inlösen har rätt att ansöka om naturskyddsförrättning. Sådan ansökan får ske tidigast när beslutet om områdesskydd har vunnit laga kraft och senast inom ett år från detta datum.

5 § Åtgärder enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) eller ledningsrättslagen (1973:1144) får prövas gemensamt med frågor enligt 3 § vid en förrättning. Sådan gemensam förrättning får åter delas upp på skilda förrättningar.

Förrättningen

6 § Vid en naturskyddsförrättning tillämpas bestämmelserna i 4 kap. 1–14 §§, 15 § första stycket, 16-23 och 27-41 §§, 6 kap. 6 och 7 §§ samt 7 kap. 5 § tredje stycket fastighetsbildningslagen (1970:988).

Den myndighet som har det centrala ansvaret för det aktuella områdesskyddet skall utan dröjsmål underrättas skriftligen om beslut som har meddelats i samband med att en naturskyddsförrättning har avslutats eller ställts in och om beslut som får överklagas särskilt.

Vid förrättningen får frågor om åtgärder enligt 5 § tas upp utan ansökan, om de är av betydelse för naturskyddsförrättningen.

7 § Lantmäterimyndigheten skall utreda vilka åtgärder som bör vidtas samt ombesörja de utredningar och värderingar som behövs. Härvid skall samråd ske med berörda sakägare. Vid behov skall samråd även ske med de myndigheter som berörs av förrättningen.

8 § På begäran av sakägare får lantmäterimyndigheten besluta att denne skall få ersättning för kostnader för ombud eller biträde och för egen utredning, såvida dessa kostnader är nödvändiga för att ta till vara sakägarens rätt vid förrättningen.

Vid bedömningen av om ombuds- eller biträdeskostnader har varit nödvändiga skall lantmäterimyndigheten särskilt beakta möjligheterna för sakägare som inte har motstridiga intressen att anlita samma ombud eller biträde.

På kostnadsbeloppet skall betalas ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från den trettionde dagen efter det att förrättningen avslutades till dess betalning sker.

På begäran skall lantmäterimyndigheten lämna besked till en sakägare huruvida denne kan påräkna kostnadsersättning för en egen utredning.

Slutligt beslut om kostnadsersättning meddelas i samband med att förrättningen avslutas. Kostnadsersättningen skall betalas av den som beslutat om områdesskydd eller på annan grund är ersättningskyldig enligt 31 kap. 7 § miljöbalken.

9 § Om inlösen har begärts enligt 3 § första stycket och om hinder inte möter skall lantmäterimyndigheten meddela ett *beslut om inlösen*. Av beslutet skall framgå den mark och de rättigheter som inlöses och i förekommande fall hur fastighetsindelningen ändras samt vilka rättighetsåtgärder som vidtas.

Förekommande ersättningar skall redovisas i ett *ersättningsbeslut*.

10 § Om det är lämpligt, får beslut om inlösen meddelas trots att tekniska arbeten och värderingar inte har utförts.

11 § Den myndighet som beslutar om områdesskyddet svarar för förrättningskostnaderna i den mån inte annat följer vid en motsvarande tillämpning av 18 kap. 6 eller 8 § rättegångsbalken.

Om förrättningen avser ett vattenskyddsområde och någon annan än den beslutande myndigheten är ersättningskyldig enligt bestämmelserna i 31 kap. 7 § andra stycket miljöbalken, skall dock den ersättningskyldige betala förrättningskostnaderna.

Lantmäterimyndigheten får bestämma att kostnaderna för åtgärder som genomförs enligt 5 §, i stället för vad som följer av första och andra styckena, helt eller delvis skall fördelas enligt de bestämmelser som gäller i den lag som tillämpas för åtgärden i fråga.

Till förrättningskostnader hänförs taxeavgift, ersättning till sakkunnig, utgift för hantlangning som inte ingår i taxeavgiften samt ersättning för sådan skada som avses i 4 kap. 38 § tredje stycket fastighetsbildningslagen (1970:988).

Ersättning och betalning

12 § Vid ersättning och inlösen enligt denna lag tillämpas bestämmelserna i 31 kap. 3-9, 31-32 och 34 §§ miljöbalken, 4 kap. expropriationslagen (1972:719) samt 5 kap. 12 a-12 c §§ fastighetsbildningslagen (1970:988).

Undantag får göras från bestämmelserna i första stycket om de fastighetsägare och andra sakägare vilkas rätt berörs medger det.

Avser naturskyddsförrättningen fastigheter som svarar för fordran, får undantag enligt andra stycket med stöd av ägarens samtycke ske endast om även fordringens innehavare medger det. Besväras en fastighet av gemensam inteckning, fordras dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som i 22 kap. 11 § jordabalken föreskrivs för relaxation. Medgivande av rättsägare behövs inte, om regleringen är väsentligen utan betydelse för denne.

13 § Ersättning enligt 12 § skall betalas inom tre månader efter det att ersättningsbeslutet vann laga kraft. I den mån ersättningen betalas efter utgången av denna frist skall dessutom utges ränta på ersättningen enligt 6 § räntelagen (1975:635) från fristens utgång. Har tillträde skett före fristens utgång skall även utges ränta enligt 5 § räntelagen från den dag tillträdet skedde till dess betalning sker eller ränta skall utgå enligt andra meningen i denna paragraf.

I fråga om ersättning enligt första stycket och förskott som avses i 15 eller 16 § tillämpas 5 kap. 16 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

Tillträde

14 § Tillträde av mark som inlösts sker vid den tidpunkt som lantmäterimyndigheten bestämmer. Innan tillträde sker, skall beslutet om inlösen ha vunnit laga kraft och ersättning enligt 12 § ha betalats.

15 § Utan hinder av att ersättning enligt 12 § inte har betalats får tillträde ske, om berörda sakägare medger det. Även utan medgivande får tillträde ske, sedan lantmäterimyndigheten bestämt förskott på den ersättning som slutligen fastställs och detta betalats. Är det uppenbart att förskottet skulle uppgå till endast obetydligt belopp, kan lantmäterimyndigheten föreskriva att tillträde får ske utan att förskott betalas.

I beslut om förskott skall anges den tid inom vilken förskott, som utgör villkor för tillträde, skall ha betalats. Har betalning inte skett inom utsatt tid, får tillträde inte ske förrän ersättning enligt 12 § har betalats.

Även sedan tillträde har skett kan lantmäterimyndigheten på begäran av sakägare bestämma att förskott skall utgå.

Har förskott bestämts enligt denna paragraf, får den slutliga ersättningen inte bestämmas till lägre belopp än förskottet. Detta gäller dock endast om tillträde har skett eller förskottet ändå har betalats.

16 § Bestämmelserna i 5 kap. 30 a § fastighetsbildningslagen (1970:988) om förtida tillträde äger motsvarande tillämpning vid förrättning enligt denna lag. Vad som sägs om fastighetsbildningsbeslut skall därvid tillämpas på beslut om inlösen.

Överklagande

17 § I fråga om överklagande av beslut eller åtgärder av lantmäterimyndigheten enligt denna lag äger 15 kap. 1-6, 10 och 11 §§ fastighetsbildningslagen (1970:988) motsvarande tillämpning. Bestämmelserna om fastighetsbildningsbeslut skall därvid tillämpas på beslut om inlösen.

Utöver berörda sakägare har Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen rätt att överklaga beslut enligt denna lag.

Bestämmelserna i 16-18 kap. fastighetsbildningslagen om rättegången i fastighetsbildningsmål skall tillämpas på mål som överklagas enligt första stycket. I fråga om rättegångskostnad skall därvid tillämpas vad som gäller i fråga om sådana mål som avses i 16 kap. 14 § andra stycket fastighetsbildningslagen.

Verkställighet och registrering

18 § Lantmäterimyndighetens beslut att med stöd av bestämmelserna i denna lag förplikta någon att lämna ersättning till sakägare får verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser.

Vägrar någon utan skäl att avträda mark eller byggnad i rätt tid, har tillträdaren rätt att få handräckning av kronofogdemyndigheten för att komma i besittning av egendomen.

19 § Sedan en förrättning enligt denna lag har avslutats och vunnit laga kraft skall uppgift om den snarast möjligt föras in i fastighetsregistrets allmänna del. Har förrättningen överklagats, skall uppgiften föras in där snarast möjligt sedan domstolens avgörande har vunnit laga kraft.

Uppgift om beslut om inlösen som har kunnat överklagas särskilt får föras in i registrets allmänna del även om förrättningen inte har avslutats. Uppgiften får dock inte föras in innan beslutet har vunnit laga kraft.

När ett beslut eller en åtgärd vid en avslutad förrättning har överklagats eller när ett beslut om inlösen har överklagats särskilt, får trots detta uppgift med anledning av förrättningen eller beslutet föras in i registrets allmänna del i fråga om sådan del som uppenbart inte berörs av överklagandet. Detsamma gäller när ett domstolsavgörande i mål enligt denna lag har överklagats.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.

1.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 7 kap. 6 § och 31 kap. 13 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

6 §

Om det behövs för att tillgodose syftet med ett naturreservat, får länsstyrelsen eller kommunen förplikta ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet att tåla sådana intrång som att det inom området

1. anläggs vägar, parkeringsplatser, vandringsleder, raststugor, tältplatser, badplatser, sanitära inrättningar eller liknande anordningar,

2. bereds tillträde till mark för allmänheten där allmänheten annars inte har rätt att vistas,

3. utförs gallring, röjning, slåtter, plantering, betesdrift, avspärning eller liknande åtgärder, eller

4. genomförs undersökningar av djur och växtarter samt av mark- och vattenförhållanden.

Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen eller kommunen, för att tillgodose syftet med ett naturreservat, förplikta ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet utanför reservatsområdet att upplåta utrymme för sådana anordningar som anges i första stycket 1.

Om det finns synnerliga skäl får länsstyrelsen eller kommunen, för att underlätta den framtida förvaltningen av

ett naturreservat, föreskriva att en rättighet eller ett markområde inom naturreservatet skall avstås till staten eller kommunen genom inlösen.

31 kap.

13 §

Har inte överenskommelse träffats om ersättning enligt 4 eller 11 § eller om inlösen enligt 8 § och har inte rätten till talan gått förlorad enligt 12 §, skall den som vill göra anspråk på ersättning eller kräva inlösen väcka talan hos miljödomstolen mot den som är skyldig att betala ersättning eller att lösa in fastigheten. Sådan talan skall väckas inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har vunnit laga kraft vid påföljd att rätten till ersättning eller inlösen annars går förlorad.

Om ett beslut om naturreservat eller kulturresevat innehåller bestämmelser om rätt till inlösen får länsstyrelsen eller kommunen väcka talan hos miljödomstolen mot berörda sakägare för att verkställa inlösen.

Om inlösen av mark sker med stöd av andra stycket eller 31 kap. 8 § och en del av en fastighet efter sådan inlösen inte lämpligen kan användas tillsammans med fastigheten i övrigt eller självständigt, skall inlösen på fastighetsägarens begäran utökas till att även omfatta fastighetsdelen.

Fråga om ersättning eller inlösen får även prövas enligt

*lagen (2001:000) om natur-
skyddsförordning.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.

1.3 Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

Härigenom föreskrivs i fråga om anläggningslagen (1973:1149) att 2 och 3 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lagens bestämmelser om fastighet äger motsvarande tillämpning på tomträtt som inskrivits och på gruva. Om det är lämpligt, skall bestämmelserna tillämpas även på byggnad eller annan anläggning som *ej* hör till fastighet och på naturreservat.

Den som innehar fastighet på grund av testamentariskt förordnande utan att äganderätten tillkommer någon anses vid lagens tillämpning som fastighetens ägare. Som ägare av naturreservat anses den som *förvaltar* reservatet.

Föreslagen lydelse

2 §

Lagens bestämmelser om fastighet äger motsvarande tillämpning på tomträtt som inskrivits och på gruva. Om det är lämpligt, skall bestämmelserna tillämpas även på byggnad eller annan anläggning som *inte* hör till fastighet *samt* på naturreservat och *kulturresevat*.

3 §

Den som innehar fastighet på grund av testamentariskt förordnande utan att äganderätten tillkommer någon anses vid lagens tillämpning som fastighetens ägare. Som ägare av naturreservat *eller kulturresevat* anses den som *har beslutat om* reservatet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

dels att 26 och 34 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 32 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Innan Länsstyrelsen i ett ärende enligt 7 kap. eller 26 kap. 11 § miljöbalken fattar ett beslut som kan leda till ersättning eller inlösen enligt 31 kap. miljöbalken eller annan ekonomisk förpliktelse för staten eller ett annat beslut av vikt, skall länsstyrelsen samråda med Naturvårdsverket eller Riksantikvarieämbetet om myndigheten kan beröras av ekonomiska åtaganden.

Föreslagen lydelse

26 §

Innan Länsstyrelsen i ett ärende enligt 7 kap. eller 26 kap. 11 § miljöbalken fattar ett beslut som kan leda till ersättning eller inlösen enligt 31 kap. miljöbalken eller annan ekonomisk förpliktelse för staten eller ett annat beslut av vikt, skall länsstyrelsen samråda med Naturvårdsverket eller Riksantikvarieämbetet om myndigheten kan beröras av ekonomiska åtaganden.

Motsvarande gäller vid ansökan om förrättning enligt lagen (2001:000) om naturskydds förrättning.

I ärenden som berör skogsmark skall yttrande hämtas in från skogsvårdsstyrelsen, om det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för skogsvårdsstyrelsen.

I ärenden enligt 6 § skall skogsvårdsstyrelsen hämta in yttrande från länsstyrelsen, om det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för länsstyrelsen.

I ärenden om naturreservat, kulturresevat, naturminne eller vattenskyddsområde skall yttrande hämtas in från Sveriges geologiska undersökning, om det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för Sveriges geologiska undersökning.

32 a §

Överenskommelse om ersättning enligt 31 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken skall antecknas i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Länsstyrelsen eller kommunen skall snarast efter det att överenskommelsen träffats, skriftligen underrätta inskrivningsmyndigheten om överenskommelsen.

I ärenden enligt 7 kap. miljöbalken skall länsstyrelsen på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet. Samma skyldighet har skogsvårdsstyrelsen i ärenden som rör biotopskyddsområden enligt 6 §.

Länsstyrelsen kan på begäran förskottera medel för ändamål som avses i 31 kap. 11 § miljöbalken.

34 §

I ärenden enligt 7 kap. miljöbalken skall länsstyrelsen på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet. Samma skyldighet har skogsvårdsstyrelsen i ärenden som rör biotopskyddsområden enligt 6 §.

Länsstyrelsen kan på begäran förskottera medel för ändamål som avses i 31 kap. 11 § miljöbalken.

Bestämmelserna i första stycket hindrar inte att ansökan görs om förrättning enligt lagen (2001:000) om naturskyddsförrättning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

2 Bakgrund

Riksdagen har genom införandet av miljöbalken markerat betydelsen av arbetet med bevarande och skydd av den biologiska mångfalden inklusive skydd av naturområden. Detta framgår redan av den inledande portalparagrafen, i vilken bl.a. sägs att miljöbalken skall tillämpas så att värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas. Genom införandet av miljöbalken har dessutom naturskyddsarbetet, som tidigare i praktiken till stor del bedrevs av staten, breddats genom att kommunerna fått samma möjlighet som länsstyrelserna att besluta om natur- och kulturresevat. Även Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen (EU) innebär åtaganden som påverkar arbetet med naturskyddet.

Behovet av skydd av de återstående naturskogarna har på nationell nivå preciserats genom att regeringen i budgetpropositionen (1998/99:1) angivit målet att inom tio år skydda 250 000 ha skogsmark som naturresevat och 25 000 ha skogsmark som biotopskyddsområden. Områdesskyddet berör stora arealer och ett stort antal fastighetsägare, vilka har skäl att kräva att berörda myndigheter bedriver arbetet på ett effektivt och samtidigt rättsäkert sätt.

Riksrevisionsverket har i en revisionsrapport ”Skyddas värdefull natur?” (RRV 1998:62) granskat Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas arbetssätt när det gäller områdesskyddet. Riksrevisionsverket pekade bl.a. på att Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas befintliga resurser för handläggning av områdesskyddet svårligen går att förena med hög måluppfyllelse när investeringsanslaget föreslås att mer än fördubblas.

I massmedia förekommer årligen ett antal artiklar där fastighetsägare framför kritik mot lång handläggningstid i områdesskyddsärenden.

I riksdagsmotion 1998/99: MJ787 föreslog motionären att lantmäteriförrättning skulle användas som ett medel att förkorta handläggningstiden i reservatsärenden utan att rättsäkerheten äventyras. Riksdagens miljö- och jordbruksutskott avstyrkte motionen med motiveringen att miljöbalken nyss hade trätt i kraft och att det då var för tidigt att återuppta diskussionen om miljöbalkens utformning och innehåll. Utskottet konstaterade dock att man skulle återkomma till frågan under innevarande valperiod (1998/99: MJU06).

I en artikel i Kungliga Skogs- och Lantbruksakademiens tidskrift 138:6, 1999, har Fredrik Bonde, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), föreslagit att markåtkomstfrågor löses genom lantmäteriförrättning i stället för i domstol, under förutsättning bl.a. att den enskildes rättsställning stärks genom ökade möjlighet till ersättning för ombud m.m. och att gällande instansordning vid överklagande förenklas.

Naturvårdsverket har i en skrivelse till regeringen 1999-03-15 (dnr 314-5225-98) pekat på möjligheten att använda lantmäteriförrättning för att underlätta ersättnings-, tillträdes- och åtkomstfrågor vid genomförandet av beslut om områdesskydd.

Syftet med denna rapport är att redovisa ett konkret förslag på hur lantmäteriförrättning kan användas för att effektivisera områdesskyddet. I samband därmed behandlas även vissa frågor i miljöbalken.

3 Gällande ordning

3.1 Områdesskydd

I 7 kap. miljöbalken finns bestämmelser om skydd av områden. De olika slag av områdesskydd som lagstiftningen tillhandahåller är nationalpark (2-3 §§), naturreservat (4-8 §§), kulturresevat (9 §), naturminne (10 §), biotopskyddsområde (11 §), djur- och växtskyddsområde (12 §), strandskyddsområde (13-18 §§), miljöskyddsområde (19-20 §§) och vattenskyddsområde (21-22 §§).

I det följande kommer endast områdesskydd i form av naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområde och vattenskyddsområde att behandlas.

Beslut om områdesskydd

Enligt 2 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (områdesskyddsförordningen) har Naturvårdsverket det centrala ansvaret för områdesskyddet. Riksantikvarieämbetet har dock det centrala ansvaret i fråga om kulturresevat och Skogsstyrelsen det centrala ansvaret för sådana biotopskyddsområden som anges i bilaga 2 till områdesskyddsförordningen. Länsstyrelsen ansvarar i länet för områdesskyddet. Kommunen ansvarar dock för det områdesskydd som den har förordnat om och skogsstyrelsen ansvarar i länet för biotopskyddsområden enligt den nyssnämnda bilagan.

Det är länsstyrelserna och kommunerna som driver arbetet med att föreslå och besluta om naturreservat, kulturresevat och vattenskyddsområden. Syftet med naturreservat är att bevara biologisk

mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Skyddsformen kulturresevat infördes genom miljöbalken och avser att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. Syftet med vattenskyddsområde är att skydda ett mark- eller vattenområde som utnyttjas eller som kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt.

Arbetet med biotopskyddsområden drivs av skogsvårdsstyrelserna och länsstyrelserna. Syftet med biotopskyddsområden är att skydda mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda. Biotopskydd kan antingen förordnas för enskilda områden eller samtliga områden av ett visst slag inom landet eller del av landet.

Urvalet av skyddsvärda områden sker bl.a. utifrån

- EU:s kriterier för urval och skapande av ett nätverk av värdefulla naturområden, kallat Natura 2000,
- de landsomfattande inventeringarna av urskogar, sumpskogar, våtmarker, nyckelbiotoper och ängs- och hagmarker,
- vissa landsomfattande planer såsom Naturvårdsplan för Sverige, Nationalparksplan för Sverige, Myrskyddsplanen och Bevarandeplan för odlingslandskapet samt
- länsvisa och kommunala naturvårdsplaner, program och inventeringar.

Den administrativa processen vid beslut om områdesskydd är endast i begränsad omfattning författningsreglerad - utöver vad som följer av generella bestämmelser för myndighetsutövning. Av 7 kap. 25 § miljöbalken följer att hänsyn till enskilda intressen skall tas på så sätt att en föreskrift inte får göras mer omfattande än vad som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses. Enligt 24 § områdesskyddsförordningen skall fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt föreläggas att yttra sig över förslag till beslut om områdesskydd, om inte skriftligt godkännande erhållits före beslutet.

Kommunens beslut om naturreservat, kulturresevat eller vattenskyddsområde får överklagas till länsstyrelsen (19 kap. 1 § andra stycket miljöbalken). Länsstyrelsens beslut rörande naturreservat, kulturresevat eller vattenskyddsområde får överklagas

till regeringen (18 kap. 1 § miljöbalken). Länsstyrelsens eller skogsvårdsstyrelsens beslut om att förklara områden som biotopskyddsområden överklagas till miljödomstolen (19 kap. 2 § tredje stycket miljöbalken). Miljödomstolens dom i ett sådant ärende får överklagas till Miljööverdomstolen. För att ett sådant överklagande skall tas upp till prövning krävs prövningstillstånd (23 kap. 1 § miljöbalken).

Föreskrifter som meddelats genom ett beslut om naturreservat, kulturreseptat eller vattenskyddsområde blir gällande gentemot berörda sakägare i och med att beslutet vinner laga kraft. Ett beslut om biotopskydd blir dock gällande omedelbart även om det överklagas.

Ersättning

Fastighetsägares och andra rättighetshavares rätt till ersättning till följd av beslut om naturreservat, kulturreseptat, biotopskyddsområde eller vattenskyddsområde regleras i 31 kap. miljöbalken. Enligt 31 kap. 4 § föreligger rätt till ersättning om mark tas i anspråk eller om beslutet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. I det sistnämnda fallet skall ersättningen enligt 31 kap. 6 § minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning.

I övrigt skall i huvudsak expropriationslagens (1972:719) regler tillämpas vid bestämmande av ersättningen, 31 kap. 2 §.

Länsstyrelsen och skogsvårdsstyrelsen skall för statens räkning söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning, 34 § områdesskyddsförordningen. Motsvarande torde enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer gälla även för en kommun som beslutar om områdesskydd. Vad som har avtalats eller uppenbarligen förutsatts gälla mellan myndigheten och en sakägare gäller därvid även mot den som senare förvärvar sakägarens rätt till fastigheten (31 kap. 12 § andra stycket).

Om någon överenskommelse inte kan träffas får sakägaren enligt 31 kap. 13 § väcka talan mot staten eller kommunen vid miljödomstolen. Staten företräds därvid av Kammarkollegiet som i samråd med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet eller Skogssty-

relsen driver processen (36 § områdesskyddsförordningen). Miljödömsstolens dom kan överklagas till miljööverdomstolen och vidare till Högsta domstolen (23 kap. 1 och 9 §§ miljöbalken).

Innan beslut fattas som kan leda till ersättning får beslutsmyndigheten (länsstyrelsen, skogsvårdsstyrelsen eller kommunen) med stöd av 31 kap. 12 § första stycket miljöbalken förelägga en sakägare att inom viss tid, minst två månader, anmäla sina ersättningsanspråk. Om inga yrkanden framförs inom den stipulerade tiden förlorar sakägaren sin rätt att föra talan om ersättning.

Inlösen

Om ett beslut om naturreservat, kulturreseptat, biotopskyddsområde eller vattenskyddsområde medför att det uppstår synnerliga olägenheter vid pågående användning av en fastighet, har fastighetsägaren rätt att få fastigheten inlöst i stället för att få ersättning (31 kap. 8 § miljöbalken). Talan om inlösen förs på samma sätt som nyss har beskrivits om ersättning.

Någon möjlighet för den myndighet som beslutar om områdeskydd att begära inlösen ges inte i miljöbalken. Om det behövs för att bevara ett område som naturreservat får dock expropriation ske enligt 2 kap. 9 § expropriationslagen.

I 31 kap. 17 § miljöbalken finns en bestämmelse med innebörden att den ersättningsskyldige har rätt till inlösen om det skulle innebära endast en ringa höjning av fastighetsägarens ersättning och fastighetsägaren inte har något beaktansvärt intresse av att behålla äganderätten till marken i fråga. Denna paragraf avser dock endast den som är ersättningsskyldig till följd av tillstånd till vattenverksamhet.

I viss begränsad utsträckning kan fastighetsbildningslagen (1970:988) ge möjlighet till tvångsvis markförvärv genom fastighetsreglering. Detta förutsätter dock *dels* att staten eller kommunen äger en fastighet inom området till vilken marken lämpligen kan föras, *dels* att det är fråga om smärre områden som utgör endast en mindre del av en berörd fastighet, jfr avsnitt 3.2.

Registrering

Offentliggörande av beslut om områdesskydd sker genom att de införs i fastighetsregistrets allmänna del, under planer m.m. Även uppgift om inlösen skall införas i fastighetsregistret. Däremot sker ingen registrering av huruvida överenskommelse om ersättning har träffats eller om ersättning har utgått inom ett skyddat område.

De centrala myndigheternas ansvar

Naturvårdsverket ger ut allmänna råd och beslutar om medel till bl.a. länsstyrelserna för inventeringar, ersättning till fastighetsägare, gränsutmärkning, vård och förvaltning av naturreservat och biotopskydd i jordbrukslandskapet. Motsvarande gäller för Riksantikvarieämbetet för kulturresevat och för Skogsstyrelsen för biotopskydd i skogslandskapet. Naturvårdsverket lämnar även i vissa fall statsbidrag till kommun eller kommunal stiftelse för markåtkomst för naturvårdsändamål.

Med stöd av förarbetena till naturvårdslagen förvärvar staten sedan 1964 mark för naturvårdsändamål. Naturvårdsverket har sedan början av 1990-talet använt sig av externa konsulter för värdering och förhandlingsarbete för att underlätta statens arbete i genomförandefasen.

Ombudskostnader

Ogillas i mål enligt 31 kap. 13 § miljöbalken talan som har väckts av en sakägare angående ersättning eller inlösen men har den som väckt talan haft skäligen anledning att få sin talan prövad av miljödomstolen, kan domstolen förordna att motparten skall ersätta sakägaren för rättegångskostnader eller att vardera parten skall svara för sina kostnader vid domstolen, 25 kap. 6 § miljöbalken. Dessa bestämmelser innebär således generösare regler för en sakägare än vad som följer av rättegångsbalken.

I samband med förhandlingar med markägare har Naturvårdsverket rätt att lämna ersättning för skäliga ombudskostnader.

Anläggningar utanför ett reservat

För att kunna besöka ett natur- eller kulturresevat och för förvaltningen krävs i vissa fall åtkomst till vägar och anläggningar även utanför reservatet. För dessa behov finns inga särskilda bestämmelser i miljöbalken. Åtkomsten får i stället ske med stöd av frivilliga avtal enligt jordabalken eller med tillämpning av förrättningslagstiftningen, jfr avsnitt 3.2.

3.2 Förrättningslagstiftningen

Det som brukar benämnas förrättningslagstiftningen utgörs primärt av fastighetsbildningslagen, anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144).

Lantmäteriförrättning

Regler om hur en förrättning skall gå till finns i 4 kap. fastighetsbildningslagen. Reglerna gäller för alla slag av fastighetsbildningsförrättningar. Genom hänvisningar gäller flertalet av reglerna även för förrättningar enligt anläggningslagen och ledningsrättslagen. Bestämmelserna bygger på en avvägning mellan å ena sidan kraven på en effektiv handläggning och å andra sidan hänsynen till allmänna och enskilda intressen.

En förrättning handläggs av en förvaltningsmyndighet, lantmäterimyndigheten. I den utsträckning bestämmelser om handläggningen inte finns i fastighetsbildningslagen skall förvaltningslagens (1986:223) regler tillämpas. Lantmäterimyndigheten består av en förrättningslantmätare och i vissa fall två gode män, 4 kap. 1 § fastighetsbildningslagen.

En lantmäteriförrättning inleds genom att någon berörd sakägare inger en ansökan till lantmäterimyndigheten. Även kommun eller länsstyrelse får i vissa fall ansöka om förrättning. Förfarandet bygger sedan på den s.k. officialprincipen (jfr 4 kap. 25 §). Den innebär att lantmäterimyndigheten självmant skall bevaka de allmänna intressena och vissa enskilda intressen samt se till att varje

ärende blir i alla avseenden ordentligt utrett. Detta hindrar givetvis inte att också sakägarna själva gör egna utredningar och åberopar dem i ärendet. Det finns emellertid inte samma möjligheter att skaffa fram utredning i förrättningsförfarandet som i ett förfarande inför domstol. Lantmäterimyndigheten kan t.ex. inte tvinga sakägare att komma personligen till en förrättning eller höra dem under sanningsförsäkran.

Vid förrättningen skall i allmänhet hållas sammanträde med sakägarna. I vissa fall kan dock handläggningen ske helt utan sammanträde, t.ex. när det inte finns några motstridiga intressen mellan sakägarna och det inte heller finns andra hinder mot den åtgärd som söks (4 kap. 14 §).

Om det inte finns något hinder mot den sökta åtgärden, skall lantmäterimyndigheten meddela ett *fastighetsbildningsbeslut* (4 kap. 25 §). Vid förrättningar enligt anläggningslagen meddelas i stället ett *anläggningsbeslut* och vid förrättningar enligt ledningsrättslagen ett *ledningsbeslut*. Handläggningen upphör sedan när lantmäterimyndigheten genom ett *avslutningsbeslut* förklarar förrättningen avslutad (4 kap. 29 §). Innan ett sådant beslut får meddelas, måste alla frågor som hör till förrättningen vara avgjorda genom t.ex. *ersättningsbeslut*, *beslut om tillträde* och *beslut om fördelning av förrättningskostnader*. Vid mindre förrättningar kan förrättningen förklaras avslutad samtidigt med att fastighetsbildningsbeslutet och övriga förekommande beslut fattas. När besluten vunnit laga kraft införs förrättningsresultatet i fastighetsregistret.

Om det finns något hinder mot fastighetsbildningen, skall förrättningen avbrytas och beslut meddelas om att förrättningen ställs in (4 kap. 31 §).

Lantmäterimyndighetens beslut får överklagas till fastighetsdomstol och vidare till hovrätt och Högsta domstolen. Bestämmelserna om överklagande finns i 15-18 kap. fastighetsbildningslagen.

Bestämmelser om tvångsförvärv i förrättningslagstiftningen

Beslut enligt förrättningslagstiftningen kan i viss utsträckning ske tvångsvis, dvs. utan överenskommelse mellan berörda sakägare.

Markförvärv genom fastighetsbildning kan ske i form av fastighetsreglering (5-9 kap. fastighetsbildningslagen). Genom fastighetsreglering kan mark överföras från en fastighet till en annan. Fastighetsreglering kan också avse bildande, ändring eller upphävande av servitut samt förändringar av en fastighets samfällighetsandel.

När och hur fastighetsreglering får ske regleras av ett antal villkor. I 3 kap. fastighetsbildningslagen återfinns de villkor som gäller vid all fastighetsbildning till skydd för *allmänna intressen*. Det handlar då främst om att se till att fastighetsindelningen överensstämmer med detaljplaner och andra beslut om markanvändningen.

I 5 kap. fastighetsbildningslagen återfinns en rad villkor till skydd för *enskilda intressen*. Dessa villkor sätter gränsen för hur stort mått av tvång som kan tillgripas vid fastighetsreglering. Fastighetsreglering får ske endast om fördelarna av regleringen överstiger de kostnader och olägenheter som regleringen medför (4 §). Genom detta villkor garanteras att ingen fastighetsägare kan tvingas att avstå sin mark, om inte åtgärden leder till en nettoförbättring av fastighetsindelningen. Vidare gäller att sökandens fastighet måste förbättras, att regleringen skall genomföras på bästa sätt (om flera alternativ står till buds) samt att en reglering under vissa förutsättningar inte kan genomföras mot en uttalad och välinformerad opinion bland fastighetsägarna (5-6 §§). Ytterligare villkor är att mark som är bebyggd inte annat än undantagsvis får överföras till annan fastighet (7 §) samt att en fastighet inte får förändras i så hög grad att fastighetens långsiktiga värde, det s.k. graderingsvärdet, påverkas väsentligt (8 §). För det sistnämnda villkoret gäller enligt praxis, något förenklat, att minskningar i storleksordningen 5-10 procent av fastighetens värde är tillåtna inom områden som inte omfattas av en detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10). Inom detaljplan är möjligheterna till marköverföring större.

I vissa fall kan emellertid fastighetsreglering genomföras trots att något av de båda sistnämnda villkoren inte är uppfyllt, nämligen om det är fråga om överföring av gatu- eller parkmark i en

detaljplan till en kommunägd fastighet eller av järnvägsmark i en järnvägsplan till en järnvägsfastighet (8 a-8 b §§).

Även enligt anläggningslagen och ledningsrättslagen kan markförvärv i viss utsträckning ske tvångsvis.

Enligt *anläggningslagen* kan en anläggning inrättas som gemensam för flera fastigheter (gemensamhetsanläggning). Ett naturreservat kan därvid, om det är lämpligt, jämföras med fastighet och således ges del i gemensamhetsanläggningen (2 §). Som ägare av naturreservat anses den som förvaltar reservat (3 §).

För en gemensamhetsanläggning får mark eller annat utrymme tas i anspråk med servitutsrätt. Liksom fastighetsbildningslagen innehåller anläggningslagen villkor till skydd för såväl allmänna som enskilda intressen. Det allmänna intresset är i första hand att anläggningsupplåtelsen överensstämmer med planer och bestämmelser (9-11 §§). Skyddsreglerna för enskilda intressen, som sätter gränsen för hur stort mått av tvång som får tillgripas, är för det första att en fastighet kan tvångsanslutas till en gemensamhetsanläggning endast om anläggningen är av väsentlig betydelse för fastigheten. Detta villkor påverkar även gränsen för markintrång, eftersom utrymme inte får upplåtas tvångsvis i högre grad än som behövs för fastigheter som uppfyller väsentlighetsvillkoret (5 och 12 §§). För det andra skall en gemensamhetsanläggning leda till båtнад, dvs. att den totala värdeökningen överstiger kostnaderna (6 §). Liksom i fastighetsbildningslagen finns dessutom ett opinionsvillkor och krav på att den bästa av flera lösningar skall väljas (7-8 §§).

Slutligen gäller att mark eller annat utrymme får tas i anspråk endast under förutsättning att fastigheten inte orsakas synnerligt men. Även om synnerligt men uppkommer för den ianspråktaga fastigheten kan dock utrymme upplåtas tvångsvis om anläggningen behövs för ett större antal fastigheter eller annars är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. I sådana fall skall fastigheten eller viss del av fastigheten inlösas om ägaren begär det (12 §).

Anläggningslagen innehåller även vissa särskilda bestämmelser som rör enskilda vägar. Bl.a. kan en fastighet ges rätt att bygga eller använda befintlig väg över annan fastighet (49-50 §§).

Enligt *ledningsrättslagen* får utrymme inom fastighet tas i anspråk för allmännyttiga ledningar med tillbehör.

Som villkor för att ledningsrätt skall kunna upplåtas gäller att ändamålet inte lämpligen bör tillgodoses på annat sätt och att olägenheterna av upplåtelsen från allmän eller enskild synpunkt inte överväger de fördelar som kan vinnas (6 §). Orsakas fastighet synnerligt men får ledningsrätt inte upplåtas tvångsvis, såvida inte ledningen är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt eller om ledningen enligt beslut av koncessionsmyndighet skall dras fram över fastigheten. Om ägaren begär det skall fastigheten i sådant fall inlösas (12 §). Även ledningens ägare har enligt samma lagrum rätt att begära inlösen, om sådan åtgärd skulle medföra endast ringa höjning av den ersättning som tillkommer fastighetsägaren och denne inte har beaktansvärt intresse av att behålla fastigheten eller fastighetsdelen.

I fråga om ersättning för olika slag av intrång enligt förrättningslagstiftningen skall i huvudsak bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen tillämpas. Vid fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen och vid upplåtelse för gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen skall dock i vissa fall en vinstfördelning ske mellan avträdare och tillträdare av marken (5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen).

Lantmäteriorganisationen

För den statliga lantmäteriverksamheten svarar 21 lantmäterimyndigheter, en i varje län. Det sammanhållande tillsynsansvaret utövas av Lantmäteriverket.

Varje kommun som så önskar, och som bedöms ha förutsättningar för det, får emellertid, efter beslut av regeringen, bilda egen lantmäterimyndighet för lantmäteriverksamheten inom kommunens område. F.n. finns 39 kommunala lantmäterimyndigheter. Ärenden som berör flera kommuner, t.ex. utbyggnad av överföringsledningar, järnvägar och annan infrastruktur, skall dock handläggas av den statliga myndigheten. Detsamma gäller i de fall där kommunen har ett eget fastighetsägarintresse i ärendet och

någon berörd sakägare begär att förrättningen skall överföras på den statliga myndigheten.

Ombudskostnader

I förrättningslagstiftningen finns inga möjligheter att besluta om ersättning för ombudskostnader eller för andra kostnader som en sakägare kan ha för att tillvarata sin rätt. Skälet till detta är enligt förarbetena till fastighetsbildningslagen att lantmäterimyndigheten, till skillnad från en domstol, i princip inte grundar sina beslut på utredningar och bevis som sakägarna själva lägger fram. Som tidigare har berörts åligger det i stället lantmäterimyndigheten att ex officio göra de utredningar som behövs för att kunna ta ställning till framställda yrkanden och för att belysa olika handlingsalternativ vid förrättningen. Lantmäterimyndighetens aktiva processledande uppgift och informationsskyldighet gentemot sakägarna har därför normalt ansetts sätta dessa i stånd att utföra sin talan utan juridiskt biträde eller annan expertmedverkan (jfr prop. 1969:128 s. B 191 ff och 591).

4 Överväganden

4.1 Behovet av lagändringar

Som inledningsvis har berörts, avsnitt 2, har riksdagen genom införandet av miljöbalken lagt fast att en hållbar utveckling innebär att värdefulla natur- och kulturområden måste skyddas och vårdas. Riksdagen har även angivit ett konkret mål för hur stor areal värdefull skogsmark som bör skyddas inom den närmaste tioårsperioden.

För att detta mål skall uppfyllas måste arbetsformerna för att bygga upp vad som kan kallas den ”gröna infrastrukturen” fort-löpande effektiviseras. Behovet av lagändringar för ett effektivare genomförande av beslut om områdesskydd är i första hand motiverat av att

- ett mycket stort antal nya områdesskydd skall inrättas, inte minst under den närmaste tioårsperioden,
- ett mycket stort antal fastigheter och fastighetsägare kommer att beröras av de nya områdesskydden,
- vissa områdesskydd berör starkt ägo- och ägarsplittrade områden, där arbetet med att nå överenskommelser i många fall leder till höga systemkostnader, samt sist och inte minst
- genomförandetiden är med nuvarande förfarande för lång.

Stort behov av områdesskydd

Sveriges landareal utgörs till 55 procent, motsvarande 22,7 miljoner ha, av produktiv skogsmark samt 3,4 miljoner ha skogsklädda

impediment. Hälften av skogsmarken ägs av ca 350 000 privata fastighetsägare (i ca 250 000 skogsföretag). Fyrtio procent ägs av aktiebolag och tio procent ägs av det allmänna, dvs. främst stat, kommun och landsting.

År 1998 var 1 387 000 ha skogsmark skyddad genom nationalparker, naturreservat och naturvårdsområden, med tyngdpunkt på de fjällnära skogarna i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län. Antal naturreservat är idag 2 140. Sedan skyddsformen naturreservat kom till 1964 har i genomsnitt 40 reservat bildats per år.

För att klara riksdagens mål att under den närmaste tioårsperioden skydda ytterligare 250 000 ha skogsmark har Naturvårdsverket i en rapport till regeringen i mars 1999 bedömt att det behövs ca 1 100 nya naturreservat, dvs. i genomsnitt drygt 100 per år. Till detta skall läggas behovet av att skydda övriga biotoper, bl.a. inom ramen för Natura 2000, samt fortsatt arbete med områdesskydd även efter tioårsperioden.

Enligt den redovisning som kommit in till Naturvårdsverket finns i dag 91 kommunala naturreservat med en total areal av ca 6 900 ha. Man kan räkna med att kommunerna i framtiden i allt större omfattning kommer att besluta om natur- eller kulturresevat även på mark som inte ägs av kommunen.

År 1999 fanns ca 1 000 biotopskyddsområden inrättade på skogsmark, omfattande totalt närmare 3 000 ha. Riksdagens mål att inom tio år skydda ytterligare 25 000 ha skogsmark som biotopskyddsområden innebär att ca 8 500 områden måste skyddas, dvs. ca 850 per år, om man utgår från den hittillsvarande genomsnittsarealen 2,9 ha.

Ett stort antal fastighetsägare berörs

I genomsnitt över hela landet berörs ca fem fastigheter per naturreservat. Det innebär att 1 100 tillkommande reservat under den närmaste tioårsperioden kan förväntas omfatta i storleksordningen 5 000 fastigheter. Eftersom ca hälften av skogsfastigheterna ägs av mer än en person, kommer den planerade reservatsbildningen att beröra betydligt fler fastighetsägare.

Genomförandet av de skogliga biotopskydden berör i regel en fastighet per objekt, vilket således torde medföra att ca 8 000 fastigheter och minst lika många enskilda fastighetsägare kommer att beröras av beslut om biotopskydd inom de kommande tio åren.

Ägo- och ägarsplittrade områden

Även om ett naturreservat i genomsnitt omfattar ca fem fastigheter, så består det område som skall skyddas i vissa fall av många fler fastigheter och/eller samfälligheter och därmed många fastighetsägare. Detta medför givetvis att genomförandet försvåras. Problemet blir inte minst tydligt när ägosplittrade mossområden eller samfälligheter av olika slag berörs, t.ex. områden för tvättplatser, lertag, diken, vägar m.m., som en gång utlades som gemensamma vid laga skiften eller motsvarande. Att träffa överenskommelser med samtliga delägare i en stor samfällighet är i praktiken en mycket svår och kostnadskrävande uppgift.

Genomförandetiden

Arbetet med områdesskydd kommer således, inte minst under den närmaste tioårsperioden, att vara mycket omfattande och beröra ett stort antal fastighetsägare. Genomförandet av ett så stort antal områdesskydd ställer stora krav på de instrument som finns till förfogande och på de arbetssätt som används för att rättsligt säkerställa områdesskyddet och samtidigt ge en rättsenlig och rättvis ekonomisk kompensation inom rimlig tid till berörda fastighetsägare.

Nuvarande ordning, som innebär att konsulter anlitas för värdering respektive förhandling vid inrättandet av naturreservat, fungerar i och för sig tillfredsställande i normalfallen, särskilt i områden med ett fåtal fastighetsägare. Konsultförhandlaren saknar dock styrmedel för att samtidigt, eller inom en något snär begränsad tid, nå överenskommelser med flertalet fastighetsägare. Detta problem blir tydligare ju fler fastigheter och/eller samfälligheter som berörs av ett naturreservat.

Den formella hanteringen av beslut om områdesskydd och ersättning varierar i dag från län till län, men i normalfallet tar det uppskattningsvis tre år i genomsnitt att genomföra ett naturreservat. Långa genomförandetider innebär ofta onödig ovisshet och skapar irritation och planeringsproblem för berörda fastighetsägare. Vidare uppkommer administrativa och planeringsmässiga problem även för berörda myndigheter, som tvingas förhandla i flera omgångar, uppdatera värderingar, betala ersättning m.m. vid skilda tidpunkter inom samma objekt.

Lång genomförandetid har i något fall även medfört att Sverige, och då endast efter administrativt betungande omdisponeringar, har kunnat tillgodogöra sig budgeterade medel från EU. Problemet har uppstått vid genomförandet av områdesskydd som avsågs utföras med stöd av s.k. LIFE-medel, där bidraget från EU var villkorat av att ersättning till berörda fastighetsägare betalades ut inom viss angiven tid.

Skadeförebyggande åtgärder

Ytterligare en faktor att beakta är behovet av att utföra skadeförebyggande åtgärder, vilket inte kan hanteras på ett optimalt sätt enligt nuvarande förfarande. Med skadeförebyggande åtgärder menas t.ex. att nya drivningsvägar kan behöva anläggas i skogsmark eller att markbyten genomförs för att mildra effekterna av att delar av en fastighet till följd av ett naturreservat kommit att bli olämpligt lokaliserade i förhållande till övriga delar av fastigheten. Sådana åtgärder kan i och för sig utföras med stöd av förrättningslagstiftningen (jfr avsnitt 3.2) men möjligheterna bör förbättras för staten eller kommunen att initiera sådana åtgärder så att de blir genomförda i ett enda sammanhang i direkt anslutning till ersättningsregleringen.

Det behövs nya och kompletterande arbetsformer

Riksrevisionsverket framförde 1998 i den i avsnitt 2 nämnda rapporten att det kommer att bli problematiskt att med då rådande per-

sonella resurser och arbetsformer uppnå de mål som riksdagen ställt upp i fråga om områdesskyddet.

Till viss del kan problemet med långa genomförandetider åtgärdas inom ramen för befintlig lagstiftning och organisation. För att målen skall uppfyllas krävs dock, som Naturvårdsverket framförde i skrivelsen 1999-03-15, dessutom att ett antal åtgärder bör genomföras för att förenkla och främja bildandet av naturreservat, varav det under nästa rubrik redovisade förslaget är *en* sådan åtgärd.

4.2 Naturskyddsförrättning

4.2.1 Huvuddragen i förfarandet

Förslag: Som alternativ till såväl civilrättsliga avtal som domstolsprövning öppnas en möjlighet att få frågor om ersättning och inlösen till följd av beslut om naturreservat, kulturresevat, biotopskydd eller vattenskyddsområde prövade inom ramen för en lantmäteriförrättning.

Skälen för förslaget:

Ett förrättningsförfarande

De motiv för lagändringar som redovisas i avsnitt 4.1 leder till slutsatsen att det är angeläget att finna former för ett rationellt förfarande vid genomförandet av beslut om områdesskydd och därigenom underlätta processen för såväl berörda markägare som för berörda myndigheter.

Ett arbetssätt som är effektivt utan att rättssäkerheten äventyras är förrättningsförfarandet. Som redan har berörts i avsnitt 3.2 avses med detta det förfarande som regleras i 4 kap. fastighetsbild-

ningslagen och som tillämpas när lantmäterimyndigheten handlägger frågor enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen.

Förrättningsförfarandet är i dag det gängse sättet att genomföra beslut om bl.a. detaljplaner, järnvägar och ledningar. För olika former av markdispositioner inom kvartersmark i en detaljplan och/eller en fastighetsplan är fastighetsbildningslagen och anläggningslagen i princip de enda redskap som lagstiftningen tillhandahåller. För allmännyttiga ledningar tillämpas i stor utsträckning ledningsrättslagen. När det gäller allmänna platser i en detaljplan och järnvägsmark finns alternativa prövningsvägar i plan- och bygglagen respektive lagen om byggande av järnväg å ena sidan och fastighetsbildningslagen och anläggningslagen å den andra. I praktiken tillämpas emellertid de sistnämnda lagarna i så gott som samtliga fall.

Själva grundtanken med en lantmäteriförrättning är att proceduren förenar den förhandlings- och avtalsprocess, som är en självklar komponent i en genomförandesituation, med en medlings- och beslutsfunktion för de fall där parterna har svårt att själva nå fram till en överenskommelse.

Erfarenheterna visar tydligt att det aktiva medlings- och utredningsarbete, som är kärnan i ett förrättningsförfarande, i det stora flertalet fall leder fram till ett resultat som tillfredsställer de berörda i en konfliktsituation. Antalet fall där ersättningsbeslut vid lantmäteriförrättning överprövas av domstol är inte särskilt många, jfr SOU 1996:168, s. 428-429. Av de ca 10 000 åtgärder med inslag av ersättningsfrågor som årligen utförs är berörda fastighetsägare i ca 80 procent av det fallen överens redan före förrättningen. I ca 15 procent av fallen sker förlikning under förrättningens gång och endast ca 5 procent av fallen, dvs. ca 500 förrättningar per år, avslutas med ett direkt avgörande av lantmäterimyndigheten. Normalt överklagas ungefär en tiondel av dessa avgöranden till domstol, dvs. ca 50 fall per år eller 0,5 procent av totala antalet åtgärder. Ungefär hälften av dessa överklagas vidare till hovrätt.

En annan viktig faktor i sammanhanget är att systemkostnaderna kan minskas, genom att lantmäterimyndigheten utför offici-

alutredningar i stället för att berörda parter tar fram var sin utredning i samma fråga. Lantmäterimyndigheten har även en skyldighet att arbeta aktivt för att få till stånd skadeförebyggande åtgärder, t.ex. markbyten, vilket lindrar konsekvenserna för enskilda fastighetsägare samtidigt som kostnaderna för en förvärvare kan reduceras. Förrättningsförfarandet är vidare tämligen unikt i sina möjligheter att på ett samtidigt rättssäkert och effektivt sätt hantera stora sakägargrupper, t.ex. i de fall samfälligheter berörs.

Sammantaget framstår det som angeläget att de redskap som står till buds för att genomföra beslut till skydd för naturmiljön, åtminstone motsvarar de möjligheter som finns att tillgå för att genomföra beslut om detaljplaner, ledningar och järnvägar och annan infrastruktur. Även beslut om områdesskydd bör således kunna genomföras i form av en lantmäteriförrättning. En sådan förrättning ger möjlighet till ett i tiden mer koncentrerat genomförande, innefattande såväl beslut om ersättning som om eventuella följdåtgärder. Samtliga frågor kan hanteras i en samlad process, som inrymmer såväl förhandlingsmomentet som beslutsmöjligheter när överenskommelser inte kan träffas.

En förändrad lagstiftning bör dock inte utformas så att den ersätter den nu gällande ordningen. Förrättningslösningen bör i stället vara ett alternativ i de fall där antingen berörda fastighetsägare eller berörda myndigheter finner ett sådant förfarande mer ändamålsenligt.

Avgränsning av förslaget

Som tidigare har berörts i avsnitt 3.2 omfattar miljöbalken ett flertal områdesskydd. Problematiken kring genomförandet har primärt aktualiserats i fråga om naturreservat och den i avsnitt 4.1 redovisade problembeskrivningen behandlar därför i första hand just denna skyddsform. Den alternativa lösning som här föreslås bör dock med fördel kunna användas även i andra situationer. Frågan är därför vilka av de övriga skyddsformerna som också bör ingå i lagförslaget.

Till att börja med kan konstateras att vissa av områdesskydden inte omfattas av ersättningsbestämmelserna i 31 kap. 4 § miljöbal-

ken. Detta gäller naturminne, djur- och växtskyddsområde, strandskyddsområde och miljöskyddsområde. Eftersom någon ersättning inte skall bestämmas saknas skäl för att dessa områdestyper skall omfattas av lagförslaget.

Av de återstående områdesskydden intar nationalpark en särställning, genom att sådana endast kan inrättas på av staten ägd mark. Visserligen kan ersättning bli aktuell för rättighetshavare inom området, men den praktiska nyttan med att dessa begränsade ersättningsfrågor skulle hanteras vid en förrättning torde vara liten.

De skyddsformer som återstår är därmed naturreservat, kulturreservat, biotopskydd och vattenskyddsområde. Biotopskyddsområden skiljer sig i viss mån från de tre övriga formerna för områdesskydd genom att några särskilda föreskrifter inte kan meddelas för sådana områden. Detta torde innebära att användningen av den föreslagna nya ordningen blir begränsad för biotopskydden. Det formella förfarandet kring ersättning och inlösen bör dock så långt möjligt vara detsamma för de olika områdesskydden, även om det praktiska behovet varierar över tiden. Valet är därför att lagförslaget bör utformas så att det täcker in alla de fyra nyssnämnda formerna för områdesskydd.

Ersättningsbestämmelserna i 31 kap. 4 § omfattar ytterligare en situation, nämligen förelägganden eller förbud i samrådsärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Något skäl att i här aktuellt sammanhang jämställa dessa ärenden med områdesskydden bedöms inte föreligga.

När en fråga har väckts om att ett område skall skyddas som naturreservat, kulturreservat eller vattenskyddsområde eller om att ett redan skyddat område skall få utökat skydd får länsstyrelsen eller kommunen meddela interimistiska förbud mot att sådana åtgärder vidtas utan tillstånd som strider mot syftet med det tilltänkta skyddet (7 kap. 24 § miljöbalken). Om tillstånd sedan vägras till en viss åtgärd skall ersättningsbestämmelserna i 31 kap. 4 § tillämpas (31 kap. 5 § andra stycket miljöbalken).

Eftersom någon ersättningssituation inte uppkommer i anslutning till själva det interimistiska förbudet utan allt eftersom begärda tillstånd vägras, lämpar sig förrättningsformen mindre väl

som problemlösningsforum. Inte heller de interimistiska besluten bör således omfattas av den föreslagna ordningen.

Lagteknisk lösning

En tänkbar möjlighet att lagfästa förslaget om ett förrättningsförfarande för de fyra nämnda områdesskydden är att införa nödvändiga ändringar i fastighetsbildningslagen. En sådan lösning skulle dock bli tämligen komplicerad, inte minst eftersom de frågor som skall hanteras vid förrättningen inte inryms i den grundläggande definitionen av fastighetsbildningslagens syfte. Det är sålunda inte fråga om fastighetsbildning i de fall där förrättningsprövningen begränsas till att avse en ren ersättningsbedömning. Motsvarande problem uppstår om bestämmelserna skulle inarbetas i anläggningslagen eller ledningsrättslagen.

Valet är därför att utforma en särskild lag för ändamålet, som bör ges namnet *lagen om naturskyddsförrättning*. Detta namn sammanfattar på ett samtidigt enkelt och tydligt sätt innebörden med förfarandet.

Ramarna för en naturskyddsförrättning

I allt väsentligt kan en naturskyddsförrättning genomföras på samma sätt som handläggningen av ersättningsfrågor m.m. vid andra åtgärder enligt förrättningslagstiftningen. Formen och proceduren kan således i princip oförändrad kopieras från vad som i dag gäller vid förrättningar enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen.

En förrättning inleds alltid med en formell ansökan. Givetvis måste den instans som beslutar om områdesskydd, dvs. antingen länsstyrelsen, skogsvårdsstyrelsen eller kommunen, vara behörig att ansöka om en naturskyddsförrättning. Eventuella behov för de centrala statliga organen, dvs. Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen, att utöva viss kontroll över i första hand länsstyrelsernas och skogsvårdsstyrelsernas ansökningar, får ske genom förordning eller olika slag av arbetsanvisningar. Beträf-

fande de nämnda myndigheternas roll i övrigt vid förrättningen, se avsnitt 4.2.3.

För vattenskyddsområden gäller enligt 31 kap. 7 § andra stycket miljöbalken att om inrättandet av ett sådant skett på initiativ av någon annan än den som beslutar om områdesskyddet, närmare bestämt någon som skall utöva en vattenverksamhet som i sin tur kräver ett områdesskydd, så skall denne någon svara för den ersättning till berörda markägare som kan bli aktuell. Det kan t.ex. vara fråga om ett bryggeri, en livsmedelsindustri, en samfällighets- eller tomtägarförening eller en privatperson. Även en sådan fysisk eller juridisk person bör ha rätt att begära att frågan om ersättning eller inlösen tas upp vid en naturskyddsförrättning.

Enligt 31 kap. 14 § miljöbalken får den ersättningsskyldige (normalt länsstyrelsen eller kommunen) väcka talan hos miljödomstolen *innan* beslut meddelas om naturreservat, kulturresevat eller vattenskyddsområde för att fastställa de villkor som skall gälla för ersättning eller inlösen. Syftet med bestämmelsen är att i förväg klargöra vilka kostnader ett beslut kommer att föra med sig. Domen är sedan bindande för parterna i ett år. Någon motsvarighet till denna prövningsmöjlighet bör inte införas i lagen om naturskydds-förrättning.

Givetvis skall även en berörd fastighetsägare eller rättighetshavare ha möjlighet att ansöka om förrättning. En grundförutsättning för detta måste dock, liksom i fråga om rätten att föra talan enligt miljöbalken, vara att beslutet om områdesskydd har vunnit laga kraft. Det är inte rimligt att staten eller kommunen eller annan ersättningsskyldig skulle kunna hamna i en ersättningstvist i ett ärende som senare visar sig inte leda till något områdesskydd. Med hänsyn till den i dag gällande bestämmelsen i 31 kap. 13 § miljöbalken bör dessutom en borte gräns gälla för när ansökan om förrättning senast får ske. Enligt den nämnda paragrafen är fristen för att väcka talan om ersättning eller inlösen ett år från det att beslutet om områdesskydd vann laga kraft. Samma tidsgräns bör gälla för ansökan om förrättning.

Efter det att en naturskydds-förrättning har initierats genom en ansökan svarar lantmäterimyndigheten för att de aktuella frågorna blir ordentligt utredda. I utredningsplikten ligger bl.a. att myndig-

heten skall utföra nödvändiga värderingsutredningar och utvärdera möjligheterna att genomföra skadeförebyggande åtgärder i form av t.ex. markbyten eller byggande av skogsbilväg när virkestransport inte längre kan ske genom det område som skyddats. På lantmäterimyndighetens ansvar ligger därvid att, efter samråd med parterna, avgöra om fortsatt förhandling är meningsfull eller om beslut om ersättning skall meddelas utan ytterligare förhandling.

Utifrån dessa grundläggande principer kan man emellertid - beroende på omständigheterna i det enskilda fallet - tänka sig olika grader av medverkan från lantmäterimyndighetens sida. En variant är att parterna väljer att själva förhandla och ta fram värderingsunderlag m.m. intill dess att man konstaterar att någon uppgörelse inte kan träffas och först därefter ansöker om förrättning.

För att alla fördelar med förrättningsformen skall kunna utnyttjas, krävs dock att lantmäterimyndigheten på ett mer aktivt sätt deltar i förhandlingarna. En annan variant är därför att lantmäterimyndigheten tillhandahåller det värderingsunderlag eller andra utredningar som är nödvändiga. Sådant underlag kan antingen införskaffas av förrättningslantmätaren själv eller genom ett av denne förordnat sakkunnigt biträde, jfr 4 kap. 34 § fastighetsbildningslagen. Därefter kan en förhandling genomföras, varvid förrättningslantmätaren (och eventuell sakkunnig) bistår parterna med råd och dåd.

En tredje variant är att parterna helt överlåter till förrättningslantmätaren att aktivt arbeta både som utredare (eventuellt med biträde av sakkunnig) och som medlare och föreslå lösningar. Genom denna variant kan förrättningsförfarandets alla fördelar till fullo tas till vara.

Det är således i hög grad parterna själva som inom lagens ramar styr hur man vill ha processen genomförd och i vilken grad lantmäterimyndigheten (förrättningslantmätaren) skall vara aktiv i denna. Lantmäterimyndigheten har emellertid ett övergripande och grundläggande ansvar för att förrättningen förs framåt och att den leder till ett resultat inom rimlig tid.

Kostnaderna för en naturskyddsförrättning skall betalas av den ersättningskyldige, dvs. antingen länsstyrelsen, skogsårsstyrelsen, kommunen eller den som enligt den tidigare bestämda

melsen i 31 kap. 7 § andra stycket miljöbalken är ersättningskyldig inom vattenskyddsområde.

Även om lantmäterimyndighetens utredningsplikt och officialprövningsansvar i princip skall ersätta parternas egna utredningar och pläderingar förekommer det att sakägare vid en lantmäteriförrättning företräds av ombud eller biträds av experter. Detta kommer sannolikt att bli aktuellt även vid naturskyddsförrättningar. Frågan om kostnaderna för ombud och biträde behandlas mer utförligt i avsnitt 4.2.2.

Lantmäterimyndighetens beslut vid en naturskyddsförrättning skall givetvis kunna överklagas till domstol. Frågan om överklagande behandlas närmare i avsnitt 4.2.3.

Den föreslagna ordningen med möjlighet till förrättningsprövning är inte avsedd att ersätta den gällande ordningen enligt miljöbalken, utan endast att utgöra ett alternativ. Fastighetsägarens möjlighet att väcka talan enligt 31 kap. 13 § miljöbalken kvarstår således oförändrad. Detsamma gäller den möjlighet som föreslås införas för huvudmannen för ett natur- eller kulturreservat att i vissa fall begära inlösen, se vidare avsnitt 4.4. Den konkurrens mellan förfarandena som därmed kan uppstå behandlas i avsnitt 4.2.4.

Närmare om prövningen vid en naturskyddsförrättning

En naturskyddsförrättning skall alltså rent allmänt genomföras på det sätt och inom de ramar som beskrevs under föregående rubrik. När det gäller lagens utformning mer i detalj görs följande bedömningar.

Som redan har klarats ut bör möjligheten till förrättningsprövning avse naturreservat, kulturreservat, biotopskydd och vattenskyddsområden. I första hand är det frågan om ersättning som är föremål för prövning. Ersättningsbedömningen skall därvid ske enligt bestämmelserna i 31 kap. miljöbalken.

Enligt 31 kap. 8 § miljöbalken gäller att berörd mark på begäran av fastighetsägaren skall inlösas, om det till följd av ett beslut om områdesskydd uppkommer *synnerliga olägenheter* vid användningen av fastigheten. Motsvarande inlösenkyldighet finns i

bl.a. anläggningslagen och ledningsrättslagen och är således en känd företeelse i förrättningsmanhang. Även i fastighetsbildningslagen finns särskilda inlösenregler. Prövningen av rekvisitet synnerliga olägenheter samt, i förekommande fall, själva inlösenförfarandet bör därför lämpligen hanteras i sin helhet inom förrättningens ram.

I 5 kap. 8 c § fastighetsbildningslagen finns en bestämmelse som innebär att om mark inom en järnvägsplan har inlösts och en del av en fastighet därigenom blir svår att bruka, så skall även denna fastighetsdel lösas in. En liknande reglering finns beträffande expropriation i 3 kap. 8 § första stycket expropriationslagen. Motsvarande bestämmelse bör ingå även i lagen om naturskyddsförrättning. Eftersom möjligheten att pröva ersättnings- och inlösenfrågor enligt gällande ordning kvarstår, bör bestämmelsen införas även i miljöbalken.

Frågan om inlösen i vissa speciella fall på begäran av huvudmannen för ett natur- eller kulturresevat behandlas nedan i avsnitt 4.4.

Till lantmäterimyndighetens ansvar hör, som tidigare berörts, att bevaka tredje mans intressen. Det är således lantmäterimyndighetens skyldighet att se till att innehavare av panträtt i berörda fastigheter inte drabbas av ekonomisk förlust till följd av beslutet om områdesskydd. Denna s.k. panträttsprövning, som vid ärenden enligt miljöbalken regleras i 6 kap. 1-5 §§ expropriationslagen, finns på motsvarande sätt reglerad i fastighetsbildningslagen, till vilka bestämmelser lagen om naturskyddsförrättning får hänvisa.

För mark som inlöses skall meddelas beslut om tillträde. Bestämmelserna om tillträde bör utformas på samma sätt som gällande bestämmelser enligt anläggningslagen och ledningsrättslagen, vilka i sak även överensstämmer med motsvarande bestämmelser enligt expropriationslagen och som därmed skall tillämpas även vid inlösen enligt miljöbalken.

Som redan har berörts är en av fördelarna med en förrättningsprövning att lantmäterimyndigheten, parallellt med att frågan om ersättning eller inlösen prövas, kan ta upp och behandla olika slag av skadeförebyggande åtgärder enligt förrättningslagstiftningen. Det bör därför stå lantmäterimyndigheten fritt att vid en natur-

skyddsförrättning på olika sätt kombinera olika slag av förrättningsåtgärder, allt beroende på omständigheterna i det enskilda fallet och de önskemål som framförs från berörda parter.

Registrering och offentliggörande

Enligt 31 kap. 35 § miljöbalken skall fullbordad inlösen införas i fastighetsregistrets allmänna del. En motsvarande bestämmelse bör gälla även för beslut om inlösen som meddelas vid en naturskyddsförrättning.

Om skadeförebyggande åtgärder genomförs inom ramen för en naturskyddsförrättning, skall registrering ske enligt den lag som tillämpas i det enskilda fallet. Jfr 19 kap. fastighetsbildningslagen, 34 § anläggningslagen och 32 § ledningsrättslagen.

Därmed återstår de fall där förrättningsavgörandet enbart avser en ersättningsprövning och således inte innefattar beslut om inlösen och inte heller innebär att fastighetsindelningen ändras eller att rättigheter upplåts genom tillämpning av annan lag. Själva beslutet om områdesskydd skall enligt gällande rätt registreras i fastighetsregistrets allmänna del under planer m.m. Eftersom rätten till ersättning till följd av ett beslut om områdesskydd endast gäller i ett år efter beslutet (jfr 31 kap. 13 § miljöbalken), kan det ifrågasättas om det finns något behov av registrering av sådana naturskydds-förrättningar som endast behandlar ersättningsfrågan.

Bedömningen är dock att det är av värde att registret även ger upplysning om att en ersättningsfråga har avgjorts och att en naturskyddsförrättning har genomförts för en viss fastighet. Öppenhet och tydlig information är en grundpelare i svensk rätt och den situationen kan givetvis uppstå, att en presumtiv köpare av en fastighet har behov av att veta att ersättningsfrågan inom ett skyddat område är avgjord. Med tanke på de inarbetade rutiner som finns för registrering av lantmäteribeslut är det merarbete ett sådant krav skulle innebära inte större än att det uppvägs av informationsnyttan.

Även efter ett införande av den föreslagna lagen om naturskyddsförrättning kommer överenskommelser om ersättning att träffas i fall som inte berörs av någon förrättning. Enligt 31 kap.

12 § andra stycket miljöbalken gäller att sådana överenskommelser, utan vidare åtgärder, gäller mot en ny ägare av fastigheten.

Det är givetvis av stort intresse för en köpare av en sådan fastighet att få kännedom om att en sådan överenskommelse har träffats, eftersom den i praktiken kan innebära att nästan hela fastighetens värde har konsumerats. Frågan är därför om inte överenskommelserna borde registreras i fastighetsregistret. I strikt juridisk mening är det visserligen säljaren av en berörd fastighet, som har det formella ansvaret gentemot en köpare att informera om rådande förhållanden, men detta gäller å andra sidan för merparten av den information som ges i fastighetsregistret.

Om en överenskommelse träffas efter det att beslutet om områdesskydd har meddelats, kan man åtminstone i fastighetsregistret se att fastigheten är berörd av ett områdesskydd och således göra efterforskningar. I praktiken är det emellertid ofta så att överenskommelser om ersättning träffas *före* beslutet om områdesskydd, i vissa fall flera år innan något sådant beslut fattas. I ett sådant läge finns det av naturliga skäl ingen information alls i fastighetsregistret om att fastigheten i princip är belastad med mer eller mindre omfattande rådighetsinskränkningar.

Den samlade bedömningen är därför att behovet av offentliggörande av träffade överenskommelser är så stort att det bör författningsregleras. Denna reglering bör dock endast gälla beslut om natur- eller kulturresevat. I övriga fall av områdesskydd bedöms inte informationsbehovet vara så stort att det motiverar det merarbete som registreringen innebär.

Motsvarande bundenhet som enligt 31 kap. 12 § miljöbalken gäller även enligt andra lagar, t.ex. plan- och bygglagen och lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Något skäl att inom ramen för det här framlagda förslaget behandla även de sistnämnda fallen bedöms inte föreligga.

4.2.2 Ombudskostnader

Förslag: Sakägare vid naturskyddsförrättning ges rätt till ersättning för nödvändiga kostnader för ombud och egen utredning vid förrättningen.

Skälen för förslaget: I dag finns ingen möjlighet att vid en lantmäteriförrättning besluta om kostnadsersättning till en sakägare (se avsnitt 3.2). Frågan har dock väckts vid flera tillfällen, utan att någon ändring har gjorts i förrättningslagstiftningen.

Fastighetsbildningsutredningen behandlade frågan i sitt tredje delbetänkande, Plangenomförande genom inlösenförrättning (SOU 1984:72). Huvudförslaget i betänkandet var att markåtkomst- och ersättningsfrågor vid genomförandet av planer enligt byggnadslagstiftningen skulle ske i form av en inlösenförrättning, som handlades av fastighetsbildningsmyndigheten (numer lantmäterimyndigheten). Vid en sådan förrättning skulle ersättning i viss utsträckning utgå för sakägares egna kostnader. Som skäl för förslaget angavs bl.a. att det av både psykologiska och sakliga skäl var angeläget att synpunkter från den enskilde blir klart och fullständigt framlagda inför lantmäterimyndigheten, något som den enskilde inte alltid är i stånd att göra utan hjälp. Vidare anfördes att det måste vara önskvärt att i största möjliga utsträckning undvika att t.ex. tvister om ersättningen förs vidare till domstol.

Efter mönster från den finska inlösningslagen skulle ersättning utgå för kostnader som betraktades som ”nödvändiga”, till vilka skulle räknas kostnader för resa, uppehälle och tidspillan, utgift för utredning samt kostnad för ombud eller biträde. Bedömningen av vilka kostnader som var nödvändiga skulle ges en restriktiv tolkning och utredningen gav vissa anvisningar för hur denna bedömning skulle utfalla. Bl.a. skulle hänsyn tas till möjligheten för sakägare som inte har motstridiga intressen att anlita samma ombud eller biträde. Vidare skulle möjligheten till kostnadsersättning för egna utredningar, med hänsyn till lantmäterimyndighetens

grundläggande utredningsplikt, i första hand avse kostnader för expertgranskning av myndighetens utredningar.

Det nämnda betänkandet ledde inte till lagstiftning. I stället tog Statens Lantmäteriverk i rapporten 1988:28, Markåtkomst och ersättning, upp vissa av de frågor som Fastighetsbildningsutredningen behandlat, bl.a. den om kostnadsersättning.

Detta förslag liknade i hög grad det som Fastighetsbildningsutredningen framfört och innebar att viss s.k. kostnadsersättning skulle kunna utgå vid förrättningar av ”expropriativ karaktär”. Som skäl för förslaget anfördes bl.a. att styrkeförhållandena mellan parterna vid sådana förrättningar ofta kan vara ojämna och att den enskilde sakägaren därför kan känna sig så pressad av situationen att möjligheterna till överenskommelser försämras. Mängden av juridiska och ekonomiska regler och bedömningar kan medföra att sakägaren upplever ett behov av att ha en egen tillgång till viss kunskap trots att lantmäterimyndigheten bistår med vägledning och förklaringar. Närvaro av ombud i sådana situationer skulle leda till ett bättre förhandlingsklimat genom den psykologiska jämvikt som uppstår, vilket i sin tur leder till en både snabbare och mera rättssäker handläggning. Utöver kostnader för ombud eller biträde skulle ersättning enligt förslaget även kunna utgå för visst utredningsarbete. Någon ersättning för kostnader för resa och tidsspillan skulle dock inte utgå.

På samma sätt som enligt Fastighetsbildningsutredningens förslag innebar Statens Lantmäteriverks förslag att endast ”nödvändiga” kostnader skulle ersättas, vilket bl.a. innebar att ersättning endast undantagsvis skulle utgå för egna utredningar och att hänsyn skulle tas till möjligheten att utnyttja gemensamt ombud.

I den proposition som behandlade förslaget (prop. 1991/92:127 s. 47-50) gjordes dock bedömningen att förrättningsförfarandet även i fortsättningen bör präglas av en strikt och aktiv officialprövning. De framlagda förslagen skulle enligt departementschefen minska snabbheten och smidigheten i förrättningsförfarandet genom att detta får en mera rättegångsliknande karaktär. En likartad bedömning gjordes i Lantmäteri- och inskrivningsutredningens andra betänkande (SOU 1994:90, s. 200-204 och 293-294).

Det nu framlagda förslaget om naturskyddsförrättning har i viss mån en annan tyngdpunkt än den gällande förrättningslagstiftningen, främst så till vida att förrättningsprövningen i hög grad är inriktad på frågor om ersättning och inlösen. Vidare har den behovsbild som redovisades av såväl Fastighetsbildningsutredningen som Statens Lantmäteriverk i de nämnda rapporterna snarare accentuerats än förbleknat under de år som gått sedan förslaget senast lades fram. De nämnda förhållandena motiverar att frågan om kostnadsersättning ånyo tas upp till prövning.

Bedömningen kvarstår därvid, att det är ändamålsenligt med medverkan av ombud vid handläggning av ärenden med en resursstark part på den ena sidan och en enskild fastighetsägare på den andra. Som tidigare har berörts betalar Naturvårdsverket, efter prövning i varje särskilt fall, redan i dag ersättning för skäliga kostnader för att fastighetsägare skall kunna anlita ombud för att bevaka sin rätt i samband med frivilliga förhandlingar om avtal. Det är därför i hög grad rimligt att samma möjligheter ges inom ramen för en naturskyddsförrättning. Överenskommelser om att ombudskostnader skall ersättas förekommer även vid andra slag av "infrastrukturförrättningar", t.ex. vid utbyggnaden av järnvägar.

Förslaget är alltså att lantmäterimyndigheten vid en naturskyddsförrättning, på begäran av sakägare, skall kunna besluta om att motparten, dvs. normalt staten eller kommunen, ersätter sakägaren för kostnader för ombud, biträde och för egen utredning. I likhet med vad som framfördes i de tidigare berörda förslagen bör dock rätten till kostnadsersättning, med hänvisning till de speciella förfaranderegler som gäller vid en lantmäteriförrättning, begränsas i förhållande till vad som gäller vid en domstolsprövning. Det av Fastighetsbildningsutredningen framlagda förslaget att ersättningen bör begränsas till sådana kostnader som är *nödvändiga* för att sakägaren ska kunna ta till vara sin rätt vid förrättningen, har därvid bedömts som en lämplig lösning.

Liksom enligt Fastighetsbildningsutredningens förslag bör egna utredningar endast undantagsvis anses som nödvändiga, eftersom lantmäterimyndigheten har det grundläggande utredningsansvaret. Vid bedömningen av huruvida ombudskostnader är nödvändiga skall vidare beaktas möjligheten för sakägarna att använda sig av

gemensamt ombud. Givetvis kan inte lagregleras att sakägarna *måste* ha samma ombud, men kostnadsersättningen kan begränsas till det belopp som hade blivit aktuellt *om* de hade enats om gemensamt ombud eller biträde.

I likhet med vad Statens Lantmäteriverk föreslog i sin rapport från 1986 bör sakägarens inställesekostnader inte vara ersättningsberättigade. Skälet för denna bedömning är att det merarbete som en hantering av dessa kostnader för ett stort antal sakägare skulle innebära, inte bedöms stå i rimlig proportion till den begränsade fördel detta skulle innebära för sakägarna.

I författningskommentaren i avsnitt 7.1 redovisas närmare hur bedömningen i det enskilda fallet bör utfalla.

4.2.3 Överklagande

Förslag: Överklagande av lantmäterimyndighetens beslut vid en naturskyddsförrättning skall göras till fastighetsdomstolen.

Rätt att överklaga en naturskyddsförrättning har, förutom berörda sakägare, även Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen.

Skälen för förslagen:

Instans för överklagande

Enligt 20 kap. 2 § och 31 kap. 13 § miljöbalken skall frågor om ersättning och inlösen till följd av beslut om områdesskydd prövas av miljödomstolen. Domstolens dom kan sedan överklagas till Miljööverdomstolen och vidare till Högsta domstolen (23 kap. 1 och 9 §§ miljöbalken). Överklagande av lantmäterimyndighetens beslut vid en lantmäteriförrättning skall ske till fastighetsdomstolen och vidare till hovrätt och Högsta domstolen (15 kap. 1 §, 17 kap. 1 § och 18 kap. 1 § fastighetsbildningslagen). En fråga som kan ställas är därför om en överprövning av lantmäterimyndighe-

tens beslut vid en naturskyddsförrättning skall följa den för förrättningsförfarandet gällande prövningsvägen eller om överprövningen i stället skall anpassas till miljöbalkens regelsystem.

Ett alternativ skulle kunna vara en tudelning som innebär att ersättnings- och inlösenfrågorna vid en naturskyddsförrättning prövas av miljödomstolen, medan övriga förrättningsfrågor prövas av fastighetsdomstolen. En sådan ordning skulle visserligen ha fördelen att respektive domstol får hantera de frågor som de har ansvar för enligt gällande rätt, men samtidigt tillskapas ett krångligt system som dessutom i värsta fall skulle kunna leda till att rättsförluster uppkommer för berörda sakägare genom att överklagande sker till fel domstol. De frågor som kan avgöras vid en naturskyddsförrättning är dessutom i många fall så intimt sammankopplade med varandra, att en separat prövning av olika frågor inte är ändamålsenlig. Som exempel kan nämnas att skadeförebyggande åtgärder i form av markbyten m.m. (som i sådant fall skulle överklagas till fastighetsdomstolen) i hög grad påverkar beslutet om ersättning (som skulle prövas av miljödomstolen).

En ordning med olika besvärinstanser bör således inte komma i fråga. Nackdelarna med att endera miljödomstolen eller fastighetsdomstolen skulle komma att pröva vissa frågor som enligt gällande rätt ligger på den andra domstolen är inte större än att något av de renodlade alternativen bör väljas före ett alternativ med olika prövningsvägar.

Frågan är då vilken instans som lämpligen bör hantera överprövningen. Det finns skäl som talar för och emot båda de aktuella alternativen.

För en överprövning vid miljödomstolen talar givetvis att en sådan ordning överensstämmer med gällande rätt i fråga om ersättning och inlösen enligt miljöbalken. Eftersom den gällande ordningen föreslås kvarstå oförändrad, kommer miljödomstolen under alla omständigheter att få pröva sådana frågor som enligt här framlagt förslag skall kunna avgöras av lantmäterimyndigheten. Att även en annan domstol får till uppgift att pröva samma frågor, skulle kunna leda till oklarheter när det gäller att tillskapa praxis inom ämnesområdet. En enhetlig tillämpning underlättas även av att antalet miljödomstolar i landet är få och att alla miljöfrågor

samlas i den enda hovrätt som utgör Miljööverdomstol. Mot en prövning vid miljödomstolen talar å andra sidan att denna domstol redan har en stor mängd typer av mål att hantera och det kan därför ifrågasättas om det är ändamålsenligt att belasta domstolen med ytterligare en måltyp, dvs. lantmäteriförrättningar, som en annan domstol redan har väl inarbetade rutiner för.

För en överprövning vid fastighetsdomstolen talar i första hand att denna domstol är mycket väl förtrogen med förrättningsfrågor i allmänhet och med ersättningsfrågor rörande fastigheter i synnerhet. Fastighetsdomstolen hanterar dagligen sådana förrättningsproblem som kan uppkomma vid en naturskyddsförrättning och har därför rutiner för sådana mål. Fastighetsdomstolen har vidare särskild kompetens rörande fastighetsvärdering i form av särskilt utsedda fastighetsråd. Fastighetsdomstolen har naturligtvis inte samma erfarenhet som miljödomstolen i rena miljö- och naturskyddsfrågor, men sådana frågor har å andra sidan mer marginell betydelse när det väl är klarlagt att ett visst områdesskydd skall gälla och problemet i stället är att avgöra vilken ersättning som skall utgå till berörda sakägare. Antalet fastighetsdomstolar och hovrätter som kommer att få hantera ersättnings- och inlösenfrågor i form av överklagade beslut vid naturskyddsförrättningar är förhållandevis stort, vilket skulle kunna sägas minska möjligheterna att uppnå det nyss berörda önskemålet om enhetlighet. Å andra sidan har fastighetsdomstolarna en lokal förankring, som miljödomstolarna saknar, men som kan ha betydelse i fastighetsvärderingssammanhang.

En sammanvägning av alla de redovisade för- och nackdelarna har lett till slutsatsen att en ordning med överklagande till fastighetsdomstolen är att föredra. I fråga om förfarandet vid domstolen bör därvid i huvudsak gälla motsvarande ordning som vid överprövning av andra förrättningsbeslut, vilket i dag finns reglerat i 15-18 kap. fastighetsbildningslagen.

En fråga som väckts i anslutning till valet av överklagningsväg är antalet överprövande instanser. Enligt gällande rätt kan förrättningsbeslut överklagas i tre instanser. Enligt miljöbalken gäller dock att ett beslut som fattats av en förvaltningsmyndighet – som lantmäterimyndigheten utgör – endast kan överklagas i två instans-

ser. Sista instans är därvid Miljööverdomstolen, i vilken sådana mål endast tas upp efter prövningstillstånd.

Det finns skäl som talar för att antalet prövningsinstanser vid en lantmäteriförrättning bör minskas. Bedömningen är dock att det skulle föra för långt att i det nu aktuella sammanhanget föreslå förändringar i det system som gäller för överklagande av lantmäteriförrättningar i allmänhet och att det inte finns skäl att i det avseendet särskilja naturskyddsförrättningar från andra förrättningar som lantmäterimyndigheten beslutar om.

De centrala myndigheternas roll

I avsnitt 4.2.1 konstaterades att de myndigheter som har det centrala ansvaret för områdesskyddet, dvs. Naturvårdsverket, Riksan tikvarieämbetet och Skogsstyrelsen, kan ha behov av att utöva viss kontroll över vilka förrättningsärenden som initieras av de regionala myndigheterna. Detta motiveras av att förrättningen kan leda till ekonomiska åtaganden för staten, som i slutänden kanaliseras via de centrala myndigheternas anslag.

Enligt 40 § områdesskyddsförordningen har de centrala myndigheterna rätt att överklaga beslut som rör frågor enligt 7 kap. miljöbalken. När det gäller ersättningsprövningen enligt 31 kap. miljöbalken bygger systemet på att det i första hand är berörda sakägare som har rätt att initiera en domstolsprövning. I de fall där staten ställs inför en sådan prövning gäller enligt 36 § områdesskyddsförordningen att staten företräds av Kammarkollegiet, som därvid skall samråda med den myndighet som har det centrala ansvaret för det aktuella skyddet. Något beslut som de centrala myndigheterna skulle ha anledning att överklaga finns således inte i detta fall.

I och med att möjligheten införs att reglera ersättningsfrågorna i ett förrättningsförfarande uppkommer dock en ny situation. Vid förrättningen kan beslut fattas som innebär ekonomiska åtaganden för staten, varvid staten företräds av länsstyrelsen eller skogs-vårdsstyrelsen. I konsekvens med de nämnda förordningsbestäm-melserna bör därför de centrala myndigheterna ges rätt att överklaga lantmäterimyndighetens beslut. För att så långt möjligt und-

vika att sådana överklaganden behöver ske, bör dessutom lantmäterimyndigheten vara skyldig att samråda med de centrala myndigheterna under förrättningshandläggningen.

4.2.4 Konkurrens mellan förfarandena

Bedömning: Något skäl att tillskapa en reglering som ger exklusivt företräde för antingen prövning enligt miljöbalken eller enligt den nya lagen om naturskyddsförrättning bedöms inte föreligga.

Skälen för bedömningen: De hittills framlagda förslagen innebär att en alternativ väg öppnas för att få frågor avgjorda om bl.a. inlösen och ersättning till följd av beslut om områdesskydd. Såväl berörda myndigheter som berörda sakägare kan således i princip välja mellan att antingen väcka talan vid miljödomstolen eller ansöka om naturskyddsförrättning hos lantmäterimyndigheten för att få frågorna prövade. Det finns därför anledning att behandla den situation som uppkommer i händelse av konkurrens mellan de båda förfarandena.

Liknande konkurrenssituationer förekommer i flera fall enligt gällande rätt. Exempelvis kan inlösen enligt plan- och bygglagen (6 kap. 17 § och 14 kap. 1-2 §§) alternativt genomföras som fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen eller som anläggningsförrättning enligt anläggningslagen. Fastighetsreglering utgör vidare ett alternativ även till inlösen enligt 4 kap. 1-2 §§ lagen om byggande av järnväg.

Några regler som innebär företräde för den ena eller andra av prövningsvägarna finns inte i de berörda fallen. En eventuell konkurrenssituation har i stället ansetts böra behandlas med utgångspunkt från den princip som är uttryckt i rättegångsbalkens regel om *litis pendens* (13 kap. 6 §) och som innebär att den senast väckta talan skall avvisas. Frågeställningen berörs bl.a. i Statens Lantmäteriverks rapport 1988:28, Markåtkomst och ersättning (s. 100-105), och i Fastighetsbildningsutredningens delbetänkande Plangenomförande genom inlösenförrättning (SOU 1984:72, s. 60-

61). I det sistnämnda betänkandet refereras bl.a. ett rättsfall där en stämningssökanden i ett plangenomförandefall hade kommit in till domstolen före ansökningen om fastighetsreglering. Ett yrkande från förrättningsökanden om avvisning av den genom stämningssökanden väckta talan avslogs med hänvisning till att sistnämnda talan hade väckts först, varefter förrättningsansökningen återkallades.

Något skäl att i nu aktuellt fall tillskapa en reglering som ger det ena eller andra av förfarandena exklusivt företräde synes inte föreligga. En konkurrens mellan prövning i miljödomstolen eller genom naturskyddsförrättning bör således följa den nyss beskrivna principen om *litis pendens*. Har talan väckts hos miljödomstolen bör alltså en sökt konkurrerande förrättning förklaras vilande i avvaktan på att frågan avgörs av domstolen (4 kap. 39 § fastighetsbildningslagen) och sedermera i förekommande fall inställas. Har förrättning däremot sökts först bör en ansökan om stämning avvisas.

4.3 Anläggningar utanför ett reservat

Förslag: Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen eller kommunen, för att tillgodose syftet med ett naturreservat, förplikta ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet utanför reservatsområdet att upplåta utrymme för parkeringsplatser och liknande anläggningar.

Kulturresevat skall kunna anslutas till en gemensamhetsanläggning på samma sätt som i dag gäller för naturreservat. Den som beslutat om ett reservat, dvs. länsstyrelsen eller kommunen, skall vid tillämpningen av anläggningslagen (1973:1149) jämföras med fastighetsägare.

Skälen för förslagen:*Rättigheter utanför ett reservat*

För att kunna besöka ett natur- eller kulturreseptat och för förvaltningen krävs ofta att vissa anläggningar utförs. Det kan t.ex. vara fråga om vägar, parkeringsplatser, vandringsleder, raststugor, tältplatser, badplatser, fågeltorn, informationstavlor, sanitära inrättningar eller andra liknande anordningar. I många fall kan anläggningar av detta slag lokaliseras inom reservatsområdet. Enligt 7 kap. 6 § första stycket 1 miljöbalken gäller därvid att reservatsbeslutet får innehålla bestämmelser som förpliktar fastighetsägaren (och innehavare av särskild rätt till fastigheten) att tåla intrång i form av att olika slag av anläggningar utförs. Graden av intrång ligger sedan givetvis till grund för den ersättning som skall bestämmas enligt 31 kap. 4 § miljöbalken.

I vissa fall kan det dock vara nödvändigt att vissa anläggningar lokaliseras utanför reservatet. Exempelvis kan det vara så att en parkeringsplats för besökande av topografiska eller andra skäl inte bör förläggas inom reservatet. Ett annat exempel är att den lämpligaste platsen för ett fågeltorn är en höjd som inte är tillräckligt värdefull att skydda som naturreservat.

För dessa situationer finns inga särskilda bestämmelser i miljöbalken. De möjligheter som står till buds är därför att antingen träffa civilrättsliga avtal om upplåtelse eller köp eller att tillämpa förrättningslagstiftningen. Ett tredje alternativ skulle kunna vara att rätten till utrymme exproprieras. Samtliga dessa alternativ har dock sina begränsningar.

I fråga om *avtal* enligt jordabalken är det givetvis, sett med huvudmannens ögon, en begränsning att det är upp till fastighetsägarens eller rättighetshavarens goda vilja om avtal kan träffas eller inte. Ett renodlat avtalsförfarande innebär vidare ett betydande förhandlingsarbete, dels vid upplåtelsen, dels vid eventuell villkorsändring beträffande t.ex. avgiftens storlek. Ytterligare en viktig begränsning är att nyttjanderätter enligt jordabalken är tidsbegränsade till högst 50 år.

Om avtal inte kan träffas är ett alternativ att tillämpa *förrättningslagstiftningen*. Därvid uppenbarar sig emellertid två andra problem – fortfarande betraktat från huvudmannens perspektiv.

Den *ena begränsningen* är att förrättningslagstiftningen till stor del bygger på att det är fastigheters behov som skall tillgodoses. Vid förrättningar enligt fastighetsbildningslagen kan inte andra rättigheter än servitut tillskapas, vilket således kräver att staten eller kommunen äger en fastighet inom reservatsområdet, till vilken denna servitutsrättighet kan knytas.

Anläggningslagen utgör visserligen ett undantag från denna grundprincip, genom att naturreservat enligt 2 § anläggningslagen i princip jämställs med fastighet vid tillämpningen av lagen. Ett reservat kan således anslutas till en gemensamhetsanläggning och dessutom kan rätt till väg upplåtas till förmån för ett reservat. Några andra rättigheter kan dock inte upplåtas enligt anläggningslagen.

Den *andra begränsningen* i förrättningslagstiftningen är de villkor som ställs upp i bl.a. 5 kap. fastighetsbildningslagen rörande gränserna för tvångsbeslut, jfr avsnitt 3.2. I vissa fall kan dessa regler innebära att önskade förvaltningsåtgärder beträffande ett reservat inte kan genomföras.

För vissa särskilt angelägna genomförandesituationer har lagstiftaren ansett det lämpligt att i förrättningslagstiftningen ge möjlighet till en högre grad av tvång gentemot enskilda fastighetsägare. Sådana situationer är t.ex. genomförandet av detaljplaner enligt plan- och bygglagen och järnvägsplaner enligt lagen om byggande av järnväg. Någon motsvarighet finns dock inte beträffande natur- eller kulturvårdens intressen.

Det tredje alternativet som nämndes ovan är *expropriation*. Detta är dock en synnerligen krånglig och tidsödande procedur, som därmed blir kostsam för staten eller kommunen och förfarandet uppfattas dessutom ofta mycket negativt av berörda fastighetsägare.

Bristerna i det gällande systemet kan således sammanfattas med att antingen krävs överenskommelser med alla berörda fastighetsägare, vilka överenskommelser i så fall måste bevakas

och så småningom förnyas, eller så får man avstå från att utföra vissa angelägna kompletteringsanläggningar.

Med tanke på uttalandena om att arbetet med natur- och kulturreservat skall ses som en av samhället prioriterad åtgärd, bör således de legala möjligheterna att i praktiken genomföra reservatsbesluten jämföras med vad som gäller vid genomförandet av andra likartade beslut om markanvändningen. Det bör således införas möjligheter att även utan överenskommelse och på lång sikt säkerställa utrymme för anläggningar utanför ett natur- eller kulturreservat liksom att ersättning för det intrång detta föranleder, som vid andra tvångsingripanden från det allmänna, utgår en gång för alla vid själva upplåtelsen. Något motsvarande behov beträffande biotopskydd och vattenskyddsområden har dock inte bedömts föreligga.

Givetvis måste ställas krav på att behovet är angeläget från allmän synpunkt och att detta behov inte med fördel i stället kan tillgodoses genom att avgränsningen av själva reservatet ändras. Det torde dock normalt inte ligga i berörda fastighetsägares intresse att ett reservat utökas, enbart i syfte att det skall kunna inrymma vissa speciella anläggningar.

Ett sätt att åstadkomma den önskade förändringen vore att införa bestämmelser av detta slag i förrättningslagstiftningen, i så fall lämpligen i den särskilda lag som nu föreslås för naturskydds-förrättning. Eftersom prövningen av följderna av beslut om vissa områdesskydd framdeles föreslås kunna ske antingen genom en domstolsprövning eller en förrättningsprövning och eftersom det dessutom det bör ställas krav på att reservatets behov av mark preciseras och motiveras redan i reservatsbeslutet, bör möjligheten lämpligen i stället införas i miljöbalken.

Talesman för ett reservat m.m.

Som nyss berördes är ett naturreservat enligt 2 § anläggningslagen i princip jämförbart med en fastighet vid tillämpningen av lagen. Som ägare av reservatet betraktas därvid enligt 3 § anläggningslagen den som förvaltar reservatet.

Enligt 21 § områdesskyddsförordningen får länsstyrelsen eller kommunen besluta att en annan myndighet, juridisk person eller markägare, som har förutsättningar att ha ett sådant ansvar, skall förvalta ett reservat. Detta innebär således att även en enskild fastighetsägare kan vara den förvaltare som förutsätts i anläggningslagen. Det är inte rimligt att denne enskilde person skall företräda staten eller kommunen vid en lantmäteriförrättning och genom sitt agerande binda staten eller kommunen för framtida ekonomiska åtaganden.

I förarbetena till den gällande ordningen i anläggningslagen finns ingen närmare beskrivning av varför lagtexten är utformad som den är, jfr prop. 1973:160 s. 187. Det synes i vart fall inte ha varit lagstiftarens uppenbara avsikt att ge andra förvaltare än länsstyrelsen och kommunen statusen av sakägare vid en anläggningsförrättning. Lagens formulering torde snarare bero på ambitionen att hitta ett samlande begrepp för dessa båda instanser.

Lagtexten i anläggningslagen bör alltså ändras så att det klart framgår att det är antingen staten eller kommunen, närmare bestämt den som har beslutat om det aktuella områdesskyddet, som även skall agera som sakägare vid anläggningsförrättningen.

Det kan vidare konstateras att anläggningslagen inte ändrades i och med att institutet kulturreservat infördes i miljöbalken. Sådana reservat har alltså inte den särställning vid tillämpningen av anläggningslagen, som tillkommer naturreservat. Inte heller denna effekt var av allt att döma avsiktlig, utan får snarast ses som ett rent förbiseende i det stora och komplexa miljöbalksprojektet. Anläggningslagen bör således ändras, så att kulturreservat blir jämställda med naturreservat.

4.4 Inlösen i vissa fall

<p>Förslag: Om det är synnerligen angeläget för en effektiv förvaltning av ett naturreservat eller ett kulturreservat får huvudmannen för reservatet lösa in mark och rättigheter inom reservatsområdet.</p>

Skälen för förslaget:

Bakgrund

Ett beslut om områdesskydd innebär en *rådighetsinskränkning* på berörda fastigheter. Ett sådant beslut kan vara mycket långtgående, men i de flesta fall saknas behov för staten eller kommunen att dessutom förvärva *äganderätten* till den mark som berörs.

Som beskrevs i avsnitt 3.1 finns det därför enligt gällande rätt endast mycket små möjligheter för huvudmannen för ett områdesskydd att på annat sätt än genom köp förvärva äganderätten till ett skyddat område. De möjligheter som står till buds är vissa smärre marköverföringar som kan genomföras med stöd av fastighetsbildningslagen samt bestämmelsen om expropriation i 2 kap. 9 § expropriationslagen.

I avsnitt 3.1 nämndes även den möjlighet som regleras i 31 kap. 17 § miljöbalken, som enbart gäller vattenverksamhet, och som innebär att den ersättningsskyldige har rätt till inlösen om det skulle innebära endast en ringa höjning av fastighetsägarens ersättning och fastighetsägaren inte har något beaktansvärt intresse av att behålla äganderätten till marken i fråga.

Det finns dock anledning att överväga om inte staten eller kommunen, i vissa särskilt utpekade fall, borde kunna ges ökad rätt att förvärva äganderätten till ett skyddat område. De praktiska behov som har noterats handlar om två olika typfall.

Fall 1 - Splittrat ägande i ett reservat som kräver särskilt intensiv förvaltning/skötsel

I vissa skötselintensiva naturreservat uppnås syftet med förordnandet genom att förvaltningen/skötseln av området sker i form av aktiva skötselåtgärder för att återskapa/bibehålla ett äldre odlingslandskap, strandängar, biotoper för fågellivet, m.m. Skötseln kan ibland delvis ske med jordbrukets metoder, men markanvändningen är i grunden naturvårdsändamål.

Förekomsten av starkt ägosplittrad mark eller samfällda områden i ett sådant reservat medför att förvaltningen/skötseln inte kan drivas effektivt. Upphandling och genomförande av naturvårdsinriktad skötsel, t.ex. betesdrift, i sådana områden, kan inte ske rationellt eftersom hänsyn måste tas till existerande ägo gränser, inhägnader/staket, risk för smittspridning mellan olika djurbesättningar samt olika ägares och djurhållares intressen och önskemål, som ibland dessutom är oförenliga. Vidare kvarstår i reservatet en mer eller mindre stor grupp ägare, vilka i laga ordning måste delges förslag om t.ex. ändrade föreskrifter eller omprövad skötselplan. Flertalet skötselplaner i naturreservat har en löptid på tio år varefter planen omprövas.

Fall 2 - Splittrat ägande i ett reservat som kräver endast mer intensiv förvaltning/skötsel

Även i ett naturreservat med lågt skötselbehov, t.ex. en skogs/myrmosaik där skogen är lämnad till fri utveckling, medför förekomst av starkt ägosplittrad mark t.ex. mossletter och samfällda områden att förvaltningen blir mindre rationell.

Exempel på samfällda områden är tvättplatser, lertag, diken och vägar utlagda vid laga skiften och sedan länge outnyttjade. Samfällda områden kan vidare tillhöra ett stort antal delägande fastigheter med ofta en mycket stor krets av ägare. Även enstaka fastigheter eller skiften i ett reservat kan ha ett mycket stort antal delägare, t.ex. i vissa skärgårdsområden. Detta försvårar i hög grad den administrativa processen vid framtida ändring av föreskrifter eller skötselplan.

Bedömning

Att tillskapa nya möjligheter till tvångsförvärv av enskild egendom har på senare tid bemötts med stor skepsis. Så har varit fallet oavsett vilken lag det har varit fråga om och oavsett vilket syfte som förslaget avsett att tillgodose.

Den grundläggande bestämmelsen om rätt till tvångsförvärv regleras i 2 kap. 18 § regeringsformen, vilken säger att ingen kan tvingas avstå sin egendom om det inte krävs för att tillgodose *angelägna allmänna intressen*. Med hänsyn till att skyddet av våra natur- och kulturmiljöer har lyfts fram som högprioriterad från samhällets sida är bedömningen är att det behov som finns av att underlätta förvaltningen i de båda beskrivna fallen är angeläget, i den mening som avses i regeringsformen.

Eftersom det handlar om områden där normalt fastighetsbrukande inte längre är intressant eller möjligt, är dessutom intrånget i enskild rätt begränsat. I båda de nämnda fallen lägger givetvis det grundläggande beslutet om reservat hinder i vägen för ett rationellt brukande. I det andra nämnda fallet handlar det dessutom ofta om mark som inte längre är intressant ur brukarsynpunkt.

Redan enligt gällande rätt har staten eller kommunen möjlighet att tillgripa expropriation om det behövs för att säkerställa ett naturreservat. För kulturreservat finns dock inte motsvarande bestämmelse. Som redan tidigare har nämnts är dock expropriation en synnerligen krånglig och tidsödande procedur, som därmed blir kostsam för staten eller kommunen och förfarandet uppfattas dessutom ofta mycket negativt även av berörda fastighetsägare. Eftersom syftet är att förfarandet och förvaltningen skall underlättas, utan att rättssäkerheten sätts i fara, bör således andra lösningar väljas.

En möjlig lagstiftningsåtgärd vore att låta bestämmelserna i 31 kap. 17 § miljöbalken, som i dag enbart gäller för vattenverksamhet, gälla även för områdesskydd. Dessa bestämmelser har dock en helt annan utgångspunkt än de behov som nyss har beskrivits. Inlösenrätt inträder om det skulle innebära endast en ringa höjning av fastighetsägarens ersättning och fastighetsägaren inte har något beaktansvärt intresse av att behålla äganderätten till marken i fråga. Det kan antas att en sådan inlösenrätt skulle innebära en mer långtgående inlösenrätt än vad som är praktiskt behövlig. Något sådant förslag lämnas därför inte.

Förslaget är i stället att länsstyrelsen/kommunen ges rätt att i ett reservatsbeslut ange att vissa områden får inlösas. Eftersom syftet inte är att införa någon generell lösningsrätt, skall därvid i

varje enskilt fall särskilt motiveras på vilka grunder som det finns *synnerliga skäl* för att huvudmannen erhåller äganderätten till marken för att underlätta förvaltningen/skötseln av reservatet.

Det skulle kunna anmärkas mot förslaget att det ger huvudmannen för ett reservat möjlighet att själv besluta om rätt till inlösen. Detta gäller kanske särskilt i fråga om kommunernas beslutanderätt. För det första har dock huvudmannen för ett reservat redan idag rätt att besluta om mycket långtgående inskränkningar i äganderätten genom själva reservatsbeslutet. För det andra är beslutssituationen i princip densamma som när en kommun i en detaljplan beslutar att viss mark skall användas för allmän plats, eftersom sådan mark enligt bestämmelser i plan- och bygglagen får inlösas. Såväl statens som en kommuns beslut om inlösen kan dessutom överklagas på samma sätt som motsvarande beslut om rådighetsinskränkningar. Vidare skall själva verkställigheten av inlösenrätten och bestämmandet av ersättning hanteras i en separat och överklagningsbar procedur.

Bestämmelsen om rätt till inlösen bör införas i miljöbalken. Detta har till följd att genomförandet av inlösen kan ske antingen genom stämning till domstol enligt miljöbalkens regler eller genom att någon av parterna ansöker om naturskyddsförättning.

5 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna lagändringarna skall träda i kraft den 1 januari 2002.

Skälen för förslaget: De föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, eftersom arbetet med framför allt naturreservat är prioriterat av statsmakterna och skall bedrivas med stor intensitet i en nära framtid. Den tidigaste tidpunkt som därmed är realistisk är den 1 januari 2002.

Något problem med att redan initierade ärenden kommer att omfattas av och eventuellt prövas enligt den föreslagna ordningen har inte bedömts föreligga. Några övergångsregler föreslås därför inte.

6 Kostnader

Den nya lagen om naturskyddsförrättning har till syfte att lösa frågor om ersättning och inlösen genom ett förrättningsförfarande hos lantmäterimyndigheten. Förrättningar finansieras genom avgifter från sakägarna. I detta fall kommer främst länsstyrelse, skogsvårdsstyrelse eller kommun att svara för dessa kostnader.

Införandet av ett förrättningsförfarande innebär en möjlighet att effektivisera hanteringen av ersättningsfrågorna och därigenom minska myndigheternas administrationskostnader. Lantmäteravgifterna bedöms därför mer än väl kunna sparas in genom att naturvårdsmyndigheternas kostnader för eget arbete och för konsulter minskar. Därutöver innebär förslaget att genomförandetiden för ett områdesskyddsobjekt i många fall kan minskas avsevärt. Detta är till fördel för både enskilda och det allmänna.

Möjligheten att besluta om att vissa områden får bli föremål för inlösen kommer att minska framtida förvaltningskostnader för naturvårdsobjekten. Denna besparing bedöms vara större än den ökade kostnaden för lantmäteravgifter för att genomföra inlösen. Även ändringen som möjliggör att länsstyrelsen eller kommunen kan fatta beslut om att upplåta utrymme för anläggningar utanför ett reservat bör kunna innebära en besparing för det allmänna.

Lantmäteriförrättningar enligt föreslagen lag kan överklagas till fastighetsdomstolen. Eftersom förrättningsformen till vissa delar är av tvångskaraktär, kommer troligtvis antalet överlagade lantmäteribeslut att öka. Samtidigt torde dock antalet fall där sakägaren väcker talan enligt 31 kap. 13 § miljöbalken komma att minska. Förslaget att beslut om reservat i vissa fall kommer att innefatta frågor om inlösen och anläggningar utanför reservaten, kan förväntas innebära en viss ökning av antalet överklagade ärenden till regeringen. Nettoeffekten av de nämnda

förändringarna kan dock bedömas bli en i det närmaste oförändrad arbetsbelastning för domstolsväsendet och Regeringskansliet.

De förslagna ändringarna leder således inte till några ökade kostnader för det allmänna.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om naturskyddsförrättning

Inledande bestämmelser

1 §

Enligt denna lag får prövas vissa frågor om ersättning, inlösen och skadeförebyggande åtgärder i anslutning till genomförande av beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

De inledande bestämmelserna i 1-5 §§ definierar naturskyddsförrättningens räckvidd. I 1 § ges en grundläggande definition av lagens syfte, som är att ge förutsättningar för en samlad prövning av vissa frågor om ersättning, inlösen och skadeförebyggande åtgärder i anslutning till genomförande av beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Vilka frågor mer i detalj som kan hanteras vid förrättningen framgår av 3 och 5 §§.

2 §

Frågor enligt denna lag prövas vid förrättning (*naturskyddsförrättning*) som handläggs av en lantmäterimyndighet.

I denna paragraf definieras begreppet ”naturskyddsförrättning” samt anges att sådan förrättning skall handläggas av lantmäterimyndigheten.

3 §

Vid en naturskyddsförrättning får prövas frågor om

1. ersättning och inlösen till följd av rådighetsinskränkningar och rättighetsupplåtelse enligt beslut om naturreservat, kulturresevat, biotopskydd eller vattenskyddsområde enligt 7 kap. miljöbalken,

2. inlösen av mark och rättigheter i den omfattning som framgår av lagakraftvunnet beslut enligt 7 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken.

Om inlösen av mark sker med stöd av första stycket och en del av en fastighet efter sådan inlösen inte lämpligen kan användas tillsammans med fastigheten i övrigt eller självständigt, skall inlösen på fastighetsägarens begäran utökas till att även omfatta fastighetsdelen.

I denna paragraf definieras närmare vilka miljöbalksfrågor som kan hanteras inom ramen för en naturskyddsförrättning.

Enligt *första stycket 1* får vid en naturskyddsförrättning avgöras frågor om ersättning och inlösen till följd av beslut om naturreservat, kulturresevat, biotopskydd eller vattenskyddsområde. Rätt till ersättning kan uppkomma i två olika fall.

Det *ena fallet*, som gäller alla de fyra berörda områdesskydden, är att beslutet innebär rådighetsinskränkningar eller annat intrång för en fastighetsägare eller en rättighetsinnehavare inom det skyddade området. För natur- och kulturresevat framgår av 7 kap. 5 § miljöbalken vilka rådighetsinskränkningar som reservatsbeslutet kan innehålla. Övrigt intrång som beslutet kan innebära framgår av 7 kap. 6 § första stycket miljöbalken. För biotopskydd och vattenskyddsområde finns bestämmelser i 7 kap. 11 respektive 22 § miljöbalken om områdesskyddets omfattning.

Det *andra fallet* är att det i ett beslut om natur- eller kulturresevat föreskrivs att utrymme för anläggningar skall upplåtas utanför reservatsområdet. Möjligheten att – i vissa fall – i ett reservatsbeslut ge rätt till sådan upplåtelse är en nyhet som föreslås regleras i ett nytt andra stycke i 7 kap. 6 § miljöbalken, jfr avsnitt 7.2.

Om skadan är så stor att det uppstår synnerliga olägenheter vid pågående användning av en fastighet, har fastighetsägaren i båda

fallen rätt att få fastigheten inlöst i stället för att få ersättning (31 kap. 8 § miljöbalken).

Genom ytterligare en föreslagen ändring i 7 kap. 6 § miljöbalken ges staten eller kommunen rätt att – i vissa fall – besluta att mark och rättigheter inom ett naturreservat skall avstås genom inlösen, jfr avsnitt 7.2. Enligt *första stycket 2* får frågan om sådan inlösen prövas vid en naturskyddsförrättning. Ett villkor för att inlösenfrågan skall få tas upp till prövning är alltså att själva rätten till inlösen har reglerats i ett lagakraftvunnet reservatsbeslut.

Om en sakägare är berättigad till inlösen i stället för ersättning enligt första stycket 1 eller om villkoren för inlösen enligt första stycket 2 är uppfyllda, får lantmäterimyndigheten besluta att marken i fråga skall avstås genom inlösen för att antingen bilda en egen fastighet eller ingå i befintlig fastighet som ägs av staten eller kommunen. Inlösen kan dock även innebära att en hel fastighet oförändrad tas i anspråk. Dessutom kan rättigheter upphävas som belastar ett område som inlöses, jfr avsnitt 7.2.

Begreppet inlösen enligt denna lag är alltså inte detsamma som inlösen enligt fastighetsbildningslagen. I den lagen menas med inlösen en ”omfattande fastighetsreglering”, dvs. det är alltid fråga om att i något avseende ändra omfattningen av befintliga fastigheter. Inlösen vid naturskyddsförrättning skall dock i stället jämföras med inlösen enligt t.ex. miljöbalken eller plan- och bygglagen. Inlöst mark behöver således inte tillföras någon redan existerande fastighet. Det inlösta området kan även bilda en helt ny fastighet eller vara identiskt med en befintlig fastighet, varvid inlösen endast avser en ren äganderättsövergång.

Vilket alternativ som väljs beror i första hand på vilket yrkande som framställs från den ersättningskyldige. Det får dock förutsättas att den fastighetsindelning som blir resultatet av proceduren uppfyller de villkor som ställs för en ändamålsenlig fastighetsindelning i 3 kap. fastighetsbildningslagen.

Om inlösen av mark aktualiseras kan i vissa fall mindre markområden utanför det inlösta området bli så belägna att de blir svåra att bruka för fastighetsägaren. Efter mönster från 5 kap. 8 c § fastighetsbildningslagen (som avser järnvägsmark) skall i sådant fall

markområdet lösas in, om fastighetsägaren begär det. Detta framgår av paragrafens *andra stycke*.

4 §

Rätt att ansöka om naturskyddsförrättning har kommunen, länsstyrelsen och skogsvårdsstyrelsen samt den som enligt bestämmelserna i 31 kap. 7 § andra stycket miljöbalken är ersättningsskyldig inom ett vattenskyddsområde.

Även den som enligt 31 kap. 13 § miljöbalken har rätt att föra talan om ersättning eller inlösen har rätt att ansöka om naturskyddsförrättning. Sådan ansökan får ske tidigast när beslutet om områdesskydd har vunnit laga kraft och senast inom ett år från detta datum.

Rätt att ansöka om naturskyddsförrättning tillkommer primärt kommunen, länsstyrelsen eller skogsvårdsstyrelsen, beroende på vilken av dessa myndigheter som ansvarar för det aktuella områdesskyddet.

Som berördes i avsnitt 4.2.1 kan även annan än staten och kommunen vara ersättningsskyldig för skador inom ett vattenskyddsområde. Även den som på detta sätt är ersättningsskyldig har rätt att initiera en prövning vid en naturskyddsförrättning.

När beslutet om områdesskydd har vunnit laga kraft har även berörda fastighetsägare och andra sakägare rätt att begära förrättning, om man anser detta mer fördelaktigt än att vända sig till miljödomstolen. I likhet med vad som gäller beträffande rätten att föra talan enligt 31 kap. 13 § miljöbalken skall sådan ansökan göras inom ett år från det att beslutet om områdesskydd har vunnit laga kraft. Efter detta datum är rätten till ersättning enligt miljöbalken förlorad och ersättning skall då inte i stället kunna begäras med stöd av lagen om naturskyddsförrättning.

För det fall att ett föreläggande har meddelats med stöd av 31 kap. 12 § första stycket miljöbalken om att en sakägare skall anmäla sina ersättningsanspråk inom viss tid, och om några ersättningskrav inte har framförts, så har sakägaren i fråga förlorat sin rätt att föra talan om ersättning eller inlösen. Denne sakägare får i och med detta även anses ha förlorat sin rätt att begära förrättning och en ansökan från honom skall därför avvisas.

5 §

Åtgärder enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) eller ledningsrättslagen (1973:1144) får prövas gemensamt med frågor enligt 3 § vid en förrättning. Sådan gemensam förrättning får åter delas upp på skilda förrättningar.

Som framgår av övervägandena i avsnitt 4.2.1 är ett av syftena med naturskyddsförrättningen att ge ökade möjligheter till olika slag av skadeförebyggande åtgärder. I den mån sådana åtgärder aktualiseras är det således nödvändigt att hantera dessa samtidigt med frågorna om ersättning och inlösen vid en och samma förrättning. En fråga som på detta sätt har väckts i den samlade förrättningen, men som senare visar sig lämpligen bära hanteras separat, får enligt sista meningen brytas ut och handläggas vid en särskild, från naturskyddsförrättningen skild, förrättning.

Förrättningen

6 §

Vid en naturskyddsförrättning tillämpas bestämmelserna i 4 kap. 1–14 §§, 15 § första stycket, 16-23 och 27-41 §§, 6 kap. 6 och 7 §§ samt 7 kap. 5 § tredje stycket fastighetsbildningslagen (1970:988).

Den myndighet som har det centrala ansvaret för det aktuella områdesskyddet skall utan dröjsmål underrättas skriftligen om beslut som har meddelats i samband med att en naturskyddsförrättning har avslutats eller ställts in och om beslut som får överklagas särskilt.

Vid förrättningen får frågor om åtgärder enligt 5 § tas upp utan ansökan, om de är av betydelse för naturskyddsförrättningen.

I huvudsak kan de processuella bestämmelserna i fastighetsbildningslagen oförändrade överföras till att gälla även för naturskyddsförrättning. Undantag görs dock för bestämmelserna i 4 kap. 15 § andra stycket och 24-26 §§ om bl.a. skyldigheten att underrätta byggnadsnämnden om sammanträde, om fastighetsbildningsbeslut och tillståndsbeslut samt om byggnadsnämndens medgivandeprövning. Motsvarigheter till vissa av bestämmelserna i

25 § bör dock gälla även för naturskyddsförrättning, vilket föranleder 7, 9 och 10 §§ denna lag.

Enligt 4 kap. 11 § fastighetsbildningslagen skall lantmäterimyndigheten utreda vilka som i egenskap av ägare till fastighet eller på annan grund är sakägare. Utgångspunkten vid en naturskyddsförrättning är därvid att samma sakägarbegrepp skall gälla som vid en tillämpning av miljöbalken. Den som skall betala ersättning eller har rätt att föra talan om ersättning eller inlösen enligt 31 kap. 13 § miljöbalken är således sakägare vid förrättningen.

Hänvisningen till 7 kap. 5 § fastighetsbildningslagen finns inte i anläggningslagen eller ledningsrättslagen, men den bestämmelse om övergivna servitut som finns i det nämnda lagrummet bör rimligen vara tillämplig vid inlösen enligt denna lag lika väl som vid fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen.

De centrala myndigheternas roll har närmare utvecklats i avsnitt 4.2.3. För att dessa myndigheter skall kunna bevaka och utnyttja sin rätt att överklaga förrättningen, måste den berörda myndigheten garanteras att få kännedom om att ett förrättningsbeslut har fattats. Ett krav på underrättelse gäller därför enligt paragrafens *andra stycke*. Bestämmelsen innebär viss dubbelreglering, eftersom underrättelseskyldighet i en del situationer följer redan av hänvisningarna i första stycket till 4 kap. 17 och 29 §§ fastighetsbildningslagen. Av tydlighetsskäl bör dock underrättelseskyldigheten redovisas samlat.

Bestämmelsen i *tredje stycket* ger lantmäterimyndigheten möjlighet själv ta initiativ till åtgärder som anses nödvändiga för naturskyddsförrättningens genomförande. Liknande bestämmelser finns sedan tidigare i förrättningslagstiftningen. Som exempel kan nämnas bestämmelserna i 7 kap. 10 § fastighetsbildningslagen som ger lantmäterimyndigheten möjlighet att utan ansökan vidta sådana servitutsåtgärder som är nödvändiga för en yrkad fastighetsbildningsåtgärd. Det får förutsättas lantmäterimyndigheten iakttar viss återhållsamhet i fråga om möjligheten till officialinitiativ och inte mot berörda sakägares bestridande tar upp frågor som är av påtaglig betydelse för dessa. Jfr prop. 1969:128, s. B 570.

Det kan tilläggas att åtgärder som enligt 5 § genomförs med stöd av annan lag skall följa de procedurregler som gäller för den lag som tillämpas.

7 §

Lantmäterimyndigheten skall utreda vilka åtgärder som bör vidtas samt ombesörja de utredningar och värderingar som behövs. Härvid skall samråd ske med berörda sakägare. Vid behov skall samråd även ske med de myndigheter som berörs av förrättningen.

Den av länsstyrelsen, skogsvårdsstyrelsen eller kommunen som ansvarar för det aktuella områdesskyddet är sakägare vid förrättningen och kan därmed givetvis som sådan framföra sina synpunkter under förrättningshandläggningen. Uttrycket ”berörda” innebär att samråd om en viss fråga inte behöver ske i en större krets än med de sakägare som berörs av just den frågan.

I övrigt skall samråd i nödvändig omfattning ske med berörda myndigheter. Behovet av samråd får bl.a. grundas på de bestämmelser som gäller för samråd enligt områdesskyddsförordningen. Som närmare har motiverats i avsnitt 4.2.3 är det väsentligt att samråd sker med de myndigheter som har det centrala ansvaret för områdesskyddet.

8 §

På begäran av sakägare får lantmäterimyndigheten besluta att denne skall få ersättning för kostnader för ombud eller biträde och för egen utredning, såvida dessa kostnader är nödvändiga för att ta till vara sakägarens rätt vid förrättningen.

Vid bedömningen av om ombuds- eller biträdeskostnader har varit nödvändiga skall lantmäterimyndigheten särskilt beakta möjligheterna för sakägare som inte har motstridiga intressen att anlita samma ombud eller biträde.

På kostnadsbeloppet skall betalas ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från den trettionde dagen efter det att förrättningen avslutades till dess betalning sker.

På begäran skall lantmäterimyndigheten lämna besked till en sakägare huruvida denne kan påräkna kostnadsersättning för en egen utredning.

Slutligt beslut om kostnadsersättning meddelas i samband med att förrättningen avslutas. Kostnadsersättningen skall betalas av den som beslutat om områdesskydd eller på annan grund är ersättningskyldig enligt 31 kap. 7 § miljöbalken.

Skälen bakom dessa bestämmelser har närmare utvecklats i avsnitt 4.2.2. Paragrafen har delvis utformats efter mönster från det förslag som Statens Lantmäteriverk lämnade i sin rapport 1988:28 om Markåtkomst och ersättning. Detta förslag byggde i sin tur på den modell som redovisades av Fastighetsbildningsutredningen i betänkandet med förslag till lag om inlösenförrättning, SOU 1984:72. Den följande beskrivningen av bestämmelsernas innebörd är till stora delar hämtad från de nämnda publikationerna.

Kostnadsersättning skall alltså enligt paragrafens *första stycke* utgå för kostnader för ombud eller biträde och för egen utredning, såvida dessa kostnader är nödvändiga för att ta till vara sakägarens rätt vid förrättningen.

Rekvisitet ”*nödvändiga kostnader*”, som har sin förebild i den finska inlösningslagen, har ingen motsvarighet i någon annan kostnadsregel på den svenska fastighetsrättens område. I 7 kap. 1 § expropriationslagen, som äger motsvarande tillämpning vid tvångsingenripanden enligt flertalet fastighetsrättsliga lagar, föreskrivs att den exproprierande skall svara för samtliga kostnader som uppkommit i målet vid fastighetsdomstolen, om inte annat följer av 18 kap. 6 eller 8 § rättegångsbalken. Huvudregeln är således att markägaren alltid får ersättning för sina egna kostnader. Undantag görs för sådana kostnader som markägaren ådragit sig på grund av egen försummelse (18 kap. 6 §) eller som inte skäligt varit påkallade för tillvaratagande av dennes rätt (18 kap. 8 §). Den annorlunda formuleringen av förevarande paragraf har valts för att markera att den enskilde sakägarens rätt till ersättning vid naturskyddsförrättning är mera begränsad än i expropriationsmål.

Frågan om uppkomna kostnader för enskild sakägares *egen utredning* är att anse som nödvändiga måste bedömas mot bakgrund av att bestämmandet av ersättning vid en förrättning i princip inte grundar sig på sakägarnas yrkanden och bevis utan på en officialutredning av lantmäterimyndigheten. En utredningskostnad bör

sålendes anses ersättningsgill endast om utredningen har tillfört ärendet uppgifter av betydelse utöver vad förrättningslantmätaren själv kan inhämta inom ramen för sin officialskyldighet, inbegripet möjligheten att anlita biträde av sakkunnig. Härav följer att utrymmet för att tillerkänna en enskild sakägare ersättning för utredningskostnad blir begränsat. Kostnader för att skaffa fram utredning i syfte att utröna marknadsvärdet genom prisstatistik hör exempelvis till det slag som inte annat än i rena undantagsfall kan ersättas, eftersom sådan utredning ingår i lantmäterimyndighetens normala utredningsplikt. Ersättning bör emellertid kunna utgå för kontroll av lantmäterimyndighetens utredning.

En värderingssituation där det kan finnas anledning att inta en mera liberal hållning föreligger vid bestämmande av ersättning för s.k. personlig eller annan skada. I sådana fall är det många gånger svårt för lantmäterimyndigheten att beräkna den ekonomiska skadan utan sakägarens medverkan. Om sakägaren i en sådan situation förebringat en egen utredning om skadan, bör lantmäterimyndigheten se positivt på dennes anspråk på kostnadsersättning.

Att en sakägare bedöms berättigad till ersättning för sin utredningskostnad är inte liktydigt med att hela kostnaden skall ersättas. Lantmäterimyndigheten måste i det enskilda fallet göra en skälighetsbedömning, varvid myndigheten särskilt har att beakta i vilken utsträckning utredningen haft betydelse för ersättningsbestämmande. Om framförda krav på kostnadsersättning medges, saknas dock anledning att göra någon särskild prövning.

Det är förutsatt att lantmäterimyndigheten skall bedriva en omfattande verksamhet för information och rådgivning vid handläggningen av förrättningar. Myndigheten skall således på eget initiativ lämna sakägare behövlig hjälp med att förklara sakfrågor och framställda yrkanden. Denna informations- och rådgivningsskyldighet utesluter emellertid inte att den enskilde sakägaren kan ha ett berättigat behov av hjälp från utomstående för att kunna tillvarata de egna intressena och påverka ärendets handläggning. Huvudregeln bör därför vara att kostnader som sakägare haft för anlitan av *ombud* eller *biträde* skall bedömas som nödvändiga.

Från denna huvudregel måste emellertid göras vissa undantag. Ett sådant undantag avser sådana ombuds- eller biträdeskostnader

som, med en analog tillämpning av 18 kap. 8 § rättegångsbalken, inte varit skäligen påkallade. Vidare gäller att kostnader som avser utredningsarbete som ombudet eller biträdet utfört - antingen själv eller genom anlitande av utomstående - skall bedömas enligt de restriktiva reglerna om utredningskostnad.

I rättegång vid allmän domstol förekommer i vissa mål att ombudet till förhandlingen biträds av en expert som vid behov kan lämna honom upplysningar eller komplettera sakframställningen. I den mån motsvarande förekommer vid förrättningsammansättningshandling hos lantmäterimyndigheten bör restriktivitet iaktas när det gäller att jämte för ombudskostnaden besluta om ersättning för expertkostnaden. Behovet av sådan expertmedverkan bör i första hand tillgodoses genom det i 4 kap. 34 § fastighetsbildningslagen stadgade sakkunniginstitutet.

Utöver de nämnda undantagen från huvudregeln har det bedömts befogat att göra ytterligare en inskränkning i sakägares rätt till kostnadsersättning. Det gäller vid förrättningar som berör flera fastigheter med olika ägare och dessa inte har sinsemellan motstridiga intressen. Vid bedömningen av om uppkomna ombuds- eller biträdeskostnader har varit nödvändiga skall i sådana fall den möjligheten beaktas, att sakägarna kan använda sig av samma ombud eller biträde. Detta framgår av paragrafens *andra stycke*.

Bestämmelsen kan åskådliggöras med följande exempel. I en naturskyddsförrättning berörs fyra fastigheter ägda av olika personer av ett beslut om naturreservat. Vid förrättningen har varje ägare företratts av ett eget ombud. Kostnaden för varje ombud uppgår till 15 000 kr. Det uppskattas att kostnaderna för ett gemensamt ombud skulle ha stannat vid 20 000 kr. Om kostnadsersättningen bestäms efter huvudregeln blir staten eller kommunen skyldig att betala 60 000 kr i ombudskostnader. Tillämpas i stället den förordade undantagsregeln begränsas betalningsansvaret till 20 000 kr.

Bestämmelsen i andra stycket innebär inte att lantmäterimyndigheten i sådana förrättningsituationer aldrig kan tillerkänna sakägaren ersättning för dennes fulla ombudskostnader. Om det framgår att sakägarna har motstridiga intressen i saken skall undantagsregeln inte tillämpas.

I paragrafens *tredje stycke* regleras rätten till ränta på kostnadsersättningen. Enligt 18 kap. 8 § rättegångsbalken skall ersättning för rättegångskostnad även innefatta ränta enligt 6 § räntelagen från dagen då målet avgörs till dess betalning sker. Vid en naturskyddsförrättning är det vanligtvis de centrala myndigheterna, t.ex. Naturvårdsverket, som i praktiken skall betala ersättningen. Med hänsyn till att viss tid med nödvändighet måste förflyta innan verket underrättats om beslutet och att viss ytterligare tid krävs för att administrera utbetalningen, skulle rättegångsbalkens regler innebära att dröjsmålsränta alltid skall betalas. Eftersom detta inte synes befogat har bestämmelsen utformats så att dröjsmålsräntan börjar löpa först trettio dagar efter det att förrättningen avslutades.

En sakägares ställningstagande till frågan om han skall låta utföra egna utredningar torde i inte oväsentlig grad påverkas av vem som slutligen skall stå för kostnaderna. Av detta skäl har det bedömts befogat att i paragrafens *fjärde stycke* ta in en regel om förhandsbesked. Regelns innebörd är att lantmäterimyndigheten skall vara skyldig att på begäran lämna besked huruvida en sakägare kan påräkna ersättning för utförande av en tillämnad utredning.

Ett negativt förhandsbesked skall givetvis inte uppfattas som ett förbud mot att förebringa sådan utredning som beskedet anger. Om sakägaren utför utredningen får denne emellertid räkna med att själv stå för kostnaderna, såvida inte - vilket måste bedömas som föga sannolikt - utredningen ändå visar sig få betydelse för ställningstagandet i ersättningsfrågan.

Ett positivt besked får å andra sidan inte tas till intäkt för att den uppkommande utredningskostnaden utan vidare kommer att bli ersatt. Som nämnts ovan skall lantmäterimyndigheten göra en skälighetsbedömning av den uppkomna kostnaden. Det ligger i sakens natur att denna bedömning inte kan ske förrän den utförda utredningen förebringats. I samband med att ett positivt förhandsbesked lämnas kan det vara lämpligt att lantmäterimyndigheten ger viss vägledning om hur utredningen bör utföras.

Förhandsbeskedet bör normalt lämnas i skriftlig form. Undantagsvis kan dock ett muntligt besked vara tillfyllest, exempelvis om förrättningsammansträde hålls i anslutning till en förfrågan. Lämnas beskedet muntligt bör det dock på lämpligt sätt dokumen-

teras hos lantmäterimyndigheten. Någon anledning att tillåta överprövning av ett förhandsbesked har inte bedömts föreligga.

I ett *femte stycke* föreskrivs att beslut i fråga om ersättningskyldighet skall meddelas i samband med att förrättningen avslutas. Dessutom tydliggörs att kostnadsersättningen, liksom förrättningskostnaderna, jfr 11 §, skall betalas av den som har beslutat om områdesskydd eller den som enligt 31 kap. 7 § miljöbalken är ersättningskyldig inom ett vattenskyddsområde.

Avslutningsvis kan tilläggas att bestämmelserna om kostnadsersättning är dispositiva. Lantmäterimyndigheten behöver därför inte göra någon prövning av enskild sakägares anspråk på kostnadsersättning, om anspråket medges av den ersättningskyldige.

9 §

Om inlösen har begärts enligt 3 § första stycket och om hinder inte möter skall lantmäterimyndigheten meddela ett *beslut om inlösen*. Av beslutet skall framgå den mark och de rättigheter som inlöses och i förekommande fall hur fastighetsindelningen ändras samt vilka rättighetsåtgärder som vidtas.

Förekommande ersättningar skall redovisas i ett *ersättningsbeslut*.

I denna paragraf regleras vilka beslut som lantmäterimyndigheten skall meddela i stället för de undantagna besluten enligt 4 kap. 25-26 §§ fastighetsbildningslagen, jfr 6 §.

Beslutet om inlösen har stora likheter med fastighetsbildningsbeslut enligt fastighetsbildningslagen. Ändringar i fastighetsindelningen skall således redovisas. Men inlösen kan, som berördes under 3 §, även innebära att en hel fastighet oförändrad tas i anspråk. Vidare kan rättighetsåtgärder behöva vidtas, såväl tillskapande av nya rättigheter som upphävande eller ändring av befintliga rättigheter.

Att ersättningsbeslutet regleras särskilt, till skillnad från i fastighetsbildningslagen, är naturligt med tanke på att vissa förrättningar endast kommer att bestå av en ersättningsprövning. I ersättningsbeslutet skall inte bara tvångsbesluten redovisas, utan även beslut som grundas på de överenskommelser som under hand har

träffats. Dessutom skall beslut om eventuell kostnadsersättning enligt 8 § redovisas.

När det gäller frågor enligt 3 § kan några beslut inte fattas förrän beslutet om områdesskydd har vunnit laga kraft. Däremot kan diskussioner föras kring ersättningsfrågorna, varefter överenskommelser kan träffas som senare kan läggas till grund för lantmäterimyndighetens beslut. Lantmäterimyndigheten bör dock vara oförhindrad att redan före ett lagakraftvunnet beslut om områdesskydd lämna besked i fråga om förutsättningarna för kostnadsersättning enligt 8 §.

Inte heller för frågor enligt 5 § gäller begränsningen att beslutet om områdesskydd måste ha vunnit laga kraft för att beslut skall kunna fattas. I stället får de gällande reglerna i respektive lag tillämpas, vilket innebär att även tvångsbeslut kan meddelas om de uppfyller de regler för detta som finns i den tillämpade lagen. Vid prövningen av tillåtligheten av olika åtgärder är det dock i så fall inte möjligt att återöppna områdesskyddet förrän det vunnit laga kraft.

10 §

Om det är lämpligt, får beslut om inlösen meddelas trots att tekniska arbeten och värderingar inte har utförts.

I likhet med vad som gäller enligt övrig förrättningslagstiftning bör det vara möjligt att meddela beslut om inlösen innan eventuella mätningararbeten och värderingar har utförts, jfr 4 kap. 25 § tredje stycket fastighetsbildningslagen, 23 § ledningsrättslagen och 25 § anläggningslagen. Därigenom kan beslutet om inlösen vinna laga kraft i ett tidigt skede i förrättningen, vilket i sin tur ger möjlighet till ett tidigt tillträde med stöd av bestämmelserna i 14 §.

11 §

Den myndighet som beslutar om områdesskyddet svarar för förrättningskostnaderna i den mån inte annat följer vid en motsvarande tillämpning av 18 kap. 6 eller 8 § rättegångsbalken.

Om förrättningen avser ett vattenskyddsområde och någon annan än den beslutande myndigheten är ersättningsskyldig enligt bestämmelserna i 31 kap. 7 § andra stycket miljöbalken, skall dock den ersättningsskyldige betala förrättningskostnaderna.

Lantmäterimyndigheten får bestämma att kostnaderna för åtgärder som genomförs enligt 5 §, i stället för vad som följer av första och andra styckena, helt eller delvis skall fördelas enligt de bestämmelser som gäller i den lag som tillämpas för åtgärden i fråga.

Till förrättningskostnader hänförs taxeavgift, ersättning till sakkunnig, utgift för hantlangning som inte ingår i taxeavgiften samt ersättning för sådan skada som avses i 4 kap. 38 § tredje stycket fastighetsbildningslagen (1970:988).

Av *första stycket* framgår att kostnaderna för förrättningen som huvudregel skall betalas av huvudmannen för områdesskyddet, dvs. antingen länsstyrelsen, skogsvårdsstyrelsen eller kommunen. Om en sakägare genom sitt agerande onödigtvis har fördyrat förrättningen skall dock bestämmelserna i 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken tillämpas. Denna reglering överensstämmer med vad som i dag gäller enligt 27 § ledningsrättslagen, vilken är den bestämmelse i förrättningslagstiftningen som är närmast jämförbar med förhållandena vid en naturskyddsförrättning.

Som tidigare har berörts i avsnitt 4.2.1 och under 4 § ovan, kan dock även annan än staten eller kommunen vara ersättningsskyldig i fråga om vattenskyddsområden. Om så är fallet ifråga om det områdesskydd vars ersättnings- och inlösenfrågor har prövats vid förrättningen, är det den ersättningsskyldige som även skall svara för förrättningskostnaderna. Detta framgår av *andra stycket*.

Enligt *tredje stycket* får kostnaderna för åtgärder som genomförs enligt bestämmelserna i 5 § antingen fördelas inom ramen för de fördelningsregler som gäller för respektive lag eller ses som en del i naturskyddsförrättningen och bekostas av den ersättningsskyldige. Vilket som väljs beror på åtgärdens koppling till områdesskyddet. Det kan t.ex. vara så att en åtgärd som är nödvändig från skadeförebyggande synpunkt utökas efter initiativ från en sakägare. I sådant fall skall den utökade delen givetvis inte bekostas av den ersättningsskyldige.

I *fjärde stycket* ges en definition av vad som avses med förrättningskostnader. Motsvarande bestämmelser finns t.ex. i 2 kap. 6 § fjärde stycket fastighetsbildningslagen och 27 § fjärde stycket ledningsrättslagen.

Ersättning och betalning

12 §

Vid ersättning och inlösen enligt denna lag tillämpas bestämmelserna i 31 kap. 3-9, 31-32 och 34 §§ miljöbalken, 4 kap. expropriationslagen (1972:719) samt 5 kap. 12 a-12 c §§ fastighetsbildningslagen (1970:988).

Undantag får göras från bestämmelserna i första stycket om de fastighetsägare och andra sakägare vilkas rätt berörs medger det.

Avser naturskyddsförrättningen fastigheter som svarar för fordran, får undantag enligt andra stycket med stöd av ägarens samtycke ske endast om även fordringens innehavare medger det. Besvärar en fastighet av gemensam inteckning, fordras dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som i 22 kap. 11 § jordabalken föreskrivs för relaxation. Medgivande av rättsägare behövs inte, om regleringen är väsentligen utan betydelse för denne.

I *första stycket* anges de bestämmelser om ersättning och inlösen som skall tillämpas vid en naturskyddsförrättning. Bedömningen av en ersättnings- eller inlösenfråga skall givetvis grundas på samma materiella bestämmelser vid en naturskyddsförrättning som vid en domstolsprövning. Hänvisning görs därför till de paragrafer i 31 kap. miljöbalken som behövs för att reglera detta.

I 31 kap. 2 § miljöbalken sägs att bestämmelserna i expropriationslagen skall tillämpas i fråga om ersättning eller inlösen, om inte avvikande bestämmelser ges i miljöbalken. För att uppnå kongruens med hur motsvarande frågor har reglerats i övrig förrättningslagstiftning, görs i första stycket inte någon sådan generell hänvisning till bestämmelserna i expropriationslagen. I stället hänvisas särskilt till ersättningsbestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen och till de särskilda bestämmelser om framskjuten skadeprovning, oförutsedda skador och provning av annat rättsförhållande, som vid en tillämpning av miljöbalken framgår av 5 kap.

27 §, 1 kap. 7 § samt 5 kap. 3 § expropriationslagen. I förrättningslagstiftningen finns motsvarande bestämmelser i 5 kap. 12 a-c §§ fastighetsbildningslagen (och även i 13 a-c §§ anläggningslagen och 13 a-c §§ ledningsrättslagen).

Andra bestämmelser, som mer rör hanteringen av ersättnings- och inlösenfrågorna, t.ex. frågor om tillträde, betalning, panträttsprövning m.m., har på motsvarande sätt och i kongruens med fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen reglerats särskilt, vilket framgår av andra och tredje styckena denna paragraf samt av 13-16 §§.

Åtgärder som enligt 5 § genomförs i skadeförebyggande syfte får ersättas enligt de regler som i varje enskilt fall gäller för den lag som tillämpas. I den mån detta innebär ökade kostnader för en viss sakägare, får detta i sin tur prövas inom ramen för den ersättning som bestäms enligt första stycket.

I *andra och tredje styckena* klargörs att ersättningsreglerna får åsidosättas om berörda sakägare medger det och om det inte leder till förfång för panträttshavare i fastigheten. Regleringen är densamma som i övrig förrättningslagstiftning, jfr t.ex. 14 § ledningsrättslagen.

Det kan tilläggas att bestämmelsen i 31 kap. 12 § andra stycket miljöbalken givetvis skall beaktas. Bestämmelsen innebär att vad som har avtalats eller uppenbarligen förutsatts gälla mellan den myndighet som beslutar om områdesskydd och en sakägare gäller mot den som senare förvärvar sakägarens rätt till fastigheten. Även avtal som träffats före förrättningsansökan är således bindande vid förrättningen. Från det att förrättningen påbörjades gäller motsvarande bundenhet även enligt 4 kap. 40 § fastighetsbildningslagen, till vilken hänvisas genom bestämmelserna i 6 §.

13 §

Ersättning enligt 12 § skall erläggas inom tre månader efter det att ersättningsbeslutet vann laga kraft. I den mån ersättningen betalas efter utgången av denna frist skall dessutom utges ränta på ersättningen enligt 6 § räntelagen (1975:635) från fristens utgång. Har tillträde skett före fristens utgång skall även utges ränta enligt 5 § räntelagen från den dag tillträdet

skedde till dess betalning sker eller ränta skall utgå enligt andra meningens i denna paragraf.

I fråga om ersättning enligt första stycket och förskott som avses i 14 eller 15 § äger 5 kap. 16 § fastighetsbildningslagen (1970:988) motsvarande tillämpning.

Paragrafen har utformats efter mönster från 30 § ledningsrättslagen.

De bestämmelser om betalningsfrist och ränta som regleras i *första stycket* överensstämmer med vad som gäller enligt 6 kap. 7 och 16 §§ expropriationslagen, vilka genom hänvisningen i 31 kap. 2 § miljöbalken gäller även för ersättning enligt miljöbalken.

Genom hänvisningen i *andra stycket* blir bestämmelserna till skydd för panträttshavare i 5 kap. 16 § fastighetsbildningslagen tillämpliga. Dessa bestämmelser överensstämmer i princip med vad som gäller enligt 6 kap. 1-5 §§ expropriationslagen.

Tillträde

14 §

Tillträde av mark som inlösts sker vid den tidpunkt som lantmäterimyndigheten bestämmer. Innan tillträde sker, skall beslutet om inlösen ha vunnit laga kraft och ersättning enligt 12 § ha betalats.

15 §

Utan hinder av att ersättning enligt 12 § inte har betalats får tillträde ske, om berörda sakägare medger det. Även utan medgivande får tillträde ske, sedan lantmäterimyndigheten bestämt förskott på den ersättning som slutligen fastställs och detta betalats. Är det uppenbart att förskottet skulle uppgå till endast obetydligt belopp, kan lantmäterimyndigheten föreskriva att tillträde får ske utan att förskott betalas.

I beslut om förskott skall anges den tid inom vilken förskott, som utgör villkor för tillträde, skall ha betalats. Har betalning inte skett inom utsatt tid, får tillträde inte ske förrän ersättning enligt 12 § har betalats.

Även sedan tillträde har skett kan lantmäterimyndigheten på begäran av sakägare bestämma att förskott skall utgå.

Har förskott bestämts enligt denna paragraf, får den slutliga ersättningen inte bestämmas till lägre belopp än förskottet. Detta gäller dock endast om tillträde har skett eller förskottet ändå har betalats.

16 §

Bestämmelserna i 5 kap. 30 a § fastighetsbildningslagen (1970:988) om förtida tillträde äger motsvarande tillämpning vid förrättning enligt denna lag. Vad som sägs om fastighetsbildningsbeslut skall därvid tillämpas på beslut om inlösen.

Tillträdesbestämmelserna i fastighetsbildningslagen är något annorlunda utformade jämfört med motsvarande regler i anläggningslagen och ledningsrättslagen. Enligt fastighetsbildningslagen är frågorna om tillträde och ersättning skilda från varandra och tillträde kan ske även om ersättningen inte har betalats. I stället uppkommer en förmånsrätt som kan utnyttjas om betalning inte sker.

Anläggningslagen och ledningsrättslagen har dock en reglering som överensstämmer med motsvarande regler i expropriationslagen, vilka genom hänvisningen i 31 kap. 2 § skall tillämpas även vid inlösen enligt miljöbalken. Grundtanken i det systemet är att den exproprierande först skall betala ersättningen, varefter tillträde får ske. Undantag kan dock göras genom förhandstillträde efter det att förskott har betalats.

Den sistnämnda ordningen synes bäst lämpad för en naturskyddsförrättning, varför bestämmelserna i 14-16 §§ har utformats efter mönster från 24-25 a §§ ledningsrättslagen.

Överklagande

17 §

I fråga om överklagande av beslut eller åtgärder av lantmäterimyndigheten enligt denna lag äger 15 kap. 1-6, 10 och 11 §§ fastighetsbildningslagen (1970:988) motsvarande tillämpning. Bestämmelserna om fastighetsbildningsbeslut skall därvid tillämpas på beslut om inlösen.

Utöver berörda sakägare har Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen rätt att överklaga beslut enligt denna lag.

Bestämmelserna i 16-18 kap. fastighetsbildningslagen om rättegången i fastighetsbildningsmål skall tillämpas på mål som överklagas enligt första stycket. I fråga om rättegångskostnad skall därvid tillämpas vad som gäller i fråga om sådana mål som avses i 16 kap. 14 § andra stycket fastighetsbildningslagen.

Som närmare beskrivs i avsnitt 4.2.3 föreslås att lantmäterimyndighetens beslut vid en naturskyddsförrättning skall överklagas till fastighetsdomstol och därmed vidare till hovrätt och till Högsta domstolen.

Paragrafen har utformats efter mönster från motsvarande reglering i 28-29 §§ ledningsrättslagen. Genom hänvisningen i *första stycket* blir de bestämmelser i 15 kap. fastighetsbildningslagen tillämpliga, som anger i vilken omfattning och inom vilka tidsramar som olika beslut vid en förrättning får överklagas. Bestämmelserna i 15 kap. 7-9 §§ fastighetsbildningslagen har dock inte bedömts som relevanta vid en naturskyddsförrättning. Det innebär bl.a. att byggnadsnämnden (eller motsvarande) inte ges någon självständig rätt att överklaga ett förrättningsbeslut (7 §). Inte heller finns anledning att länsstyrelsen eller kommunen skall kunna överklaga beslut i andra förrättningar än där de själva är sakägare (8-9 §§).

Vid en naturskyddsförrättning är det i stället de myndigheter som har det centrala ansvaret för områdesskyddet som kan ha anledning att överklaga ett förrättningsbeslut, vilket behandlades i avsnitt 4.2.3. Denna möjlighet framgår av *andra stycket*.

Genom hänvisningen i *tredje stycket* till 16-18 kap. fastighetsbildningslagen blir bestämmelserna om fastighetsbildningsmål tillämpliga även för ett mål som rör en naturskyddsförrättning. I fråga om rättegångskostnader skall därvid gälla de bestämmelser i fastighetsbildningslagen, som avser s.k. ”expropriationsfall”. Dessa innebär närmare bestämt att en ersättningsberättigad sakägare skall få gottgörelse för sina kostnader i fastighetsdomstolen oberoende av utgången i målet, om inte annat följer av bestämmelserna i 18 kap. 6 eller 8 § rättegångsbalken. Om en sådan sakägare överklagar och förlorar målet, gäller dessutom bestämmelserna i

15 kap. 6 § plan- och bygglagen, att sakägaren kan få bära sina egna kostnader om han inlett rättegången utan tillräckliga skäl. Har rättegången uppenbart inletts utan skälig grund, kan han även förpliktas att ersätta motparten dennes rättegångskostnader.

Bestämmelsen i andra stycket rörande rättegångskostnader innebär vidare att den ersättningsskyldige, om inte annat följer av 18 kap 6 eller 8 § rättegångsbalken, i hovrätt eller Högsta domstolen alltid själv skall bära sina egna kostnader samt kostnader han orsakat motparten genom att själv överklaga. Om den ersättningsberättigade sakägaren överklagar och förlorar målet, gäller dock även i dessa instanser de nyss berörda bestämmelserna i 15 kap. 6 § plan- och bygglagen. Jfr 17 kap. 3 § andra stycket och 18 kap. 2 § andra stycket fastighetsbildningslagen.

Verkställighet och registrering

18 §

Lantmäterimyndighetens beslut att med stöd av bestämmelserna i denna lag förplikta någon att lämna ersättning till sakägare får verkställas enligt utskökningsbalkens bestämmelser.

Vägrar någon utan skäl att avträda mark eller byggnad i rätt tid, har tillträdaren rätt att få handräckning av kronofogdemyndigheten för att komma i besittning av egendomen.

I samband med den reformering som gjordes av förrättningslagstiftningen år 1993 ansågs det nödvändigt att komplettera fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen med verkställighetsregler. Beträffande de närmare motiven för detta, se prop. 1991/92:127 s. 83.

I de allra flesta fall kommer den ersättningsskyldighet, som ett beslut enligt lagen om naturskyddsförrättning innebär, att avse staten eller kommunen. För dessa offentlighetsorgan finns inte anledning att särskilt reglera vad som gäller om den beslutade ersättningen inte betalas. Eftersom det dock, med hänvisning till bestämmelserna i 31 kap. 7 § andra stycket miljöbalken samt 4 § denna lag, inte kan uteslutas att den som blir ersättningsskyldig är någon annan än staten eller kommunen, bör lagen om naturskydds-

förrättning innehålla samma verkställighetsregler som gäller enligt förrättningslagstiftningen i övrigt.

Paragrafen är utformad efter mönster från 32 a § anläggningslagen och 30 a § ledningsrättslagen.

19 §

Sedan en förrättning enligt denna lag har avslutats och vunnit laga kraft skall uppgift om den snarast möjligt föras in i fastighetsregistrets allmänna del. Har förrättningen överklagats, skall uppgiften föras in där snarast möjligt sedan domstolens avgörande har vunnit laga kraft.

Uppgift om beslut om inlösen som har kunnat överklagas särskilt får föras in i registrets allmänna del även om förrättningen inte har avslutats. Uppgiften får dock inte föras in innan beslutet har vunnit laga kraft.

När ett beslut eller en åtgärd vid en avslutad förrättning har överklagats eller när ett beslut om inlösen har överklagats särskilt, får trots detta uppgift med anledning av förrättningen eller beslutet föras in i registrets allmänna del i fråga om sådan del som uppenbart inte berörs av överklagandet. Detsamma gäller när ett domstolsavgörande i mål enligt denna lag har överklagats.

Paragrafen har utformats efter mönster från 34 § anläggningslagen och 32 § ledningsrättslagen och inrymmer dels motsvarande krav på registrering som stadgas i 31 kap. 35 § miljöbalken, dels ett krav på att en naturskyddsförrättning skall registreras även om den enbart innehåller ersättningsbeslut.

Registrering av en naturskyddsförrättning bör ske i fastighetsregistrets allmänna del under ”Åtgärder”. Detta innebär att naturskyddsförrättningar för en användare av registret kommer att redovisas i direkt anslutning till andra lantmäteriförrättningar. Själva beslutet om områdesskydd kommer som för närvarande att framträda under rubriken ”Planer m.m.” i registret.

I jämförelse med de nämnda paragraferna i anläggningslagen och ledningsrättslagen har inte den bestämmelse tagits med, som innebär att gjorda anteckningar skall tas bort om ett förrättningsbeslut har upphört att gälla. Någon sådan situation synes inte kunna uppstå vid en naturskyddsförrättning.

Regleringen kräver en följdåtgärd i förordningen (2000:308) om fastighetsregister, som inte redovisas i detalj i denna rapport. Följdändringen innebär att det i 21 § under rubriken ”Åtgärder” skall anges en tredje åtgärdstyp, utöver fastighetsrättsliga och tekniska åtgärder.

7.2 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

7 kap. 6 §

Om det behövs för att tillgodose syftet med ett naturreservat, får länsstyrelsen eller kommunen förplikta ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet att tåla sådana intrång som att det inom området

1. anläggs vägar, parkeringsplatser, vandringsleder, raststugor, tältplatser, badplatser, sanitära inrättningar eller liknande anordningar,
2. bereds tillträde till mark för allmänheten där allmänheten annars inte har rätt att vistas,
3. utförs gallring, röjning, slåtter, plantering, betesdrift, avspärning eller liknande åtgärder, eller
4. genomförs undersökningar av djur och växtarter samt av mark- och vattenförhållanden.

Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen eller kommunen, för att tillgodose syftet med ett naturreservat, förplikta ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet utanför reservatsområdet att upplåta utrymme för sådana anordningar som anges i första stycket 1.

Om det finns synnerliga skäl får länsstyrelsen eller kommunen, för att underlätta den framtida förvaltningen av ett naturreservat, föreskriva att en rättighet eller ett markområde inom naturreservatet skall avstås till staten eller kommunen genom inlösen.

Motiven bakom det nya *andra stycket* framgår av avsnitt 4.3. Innebörden av regleringen är att länsstyrelsen eller kommunen i beslutet om naturreservat kan ange att ett visst utrymme inom en fastighet *utanför* reservatsområdet skall upplåtas för anordningar som är väsentliga för att syftet med reservatet skall tillgodoses.

Uttrycket ”*särskilda skäl*” innebär en skärpning av kraven i förhållande till paragrafens första stycke. Det skall alltså vara fråga om anordningar som är helt nödvändiga för åtkomst av reservatet eller för dess förvaltning. Som exempel har i avsnitt 4.3 angetts parkeringsplatser och fågeltorn. Det måste vidare vara klarlagt att utrymmet i fråga inte lämpligen bör ingå i själva reservatet.

Beslut enligt andra stycket kräver inte att någon ytterligare åtgärd behöver vidtas för att rättighetsupplåtelsen skall gälla. Information om rättighetens existens ges genom att den registreras i anslutning till naturreservatet och således framgår av fastighetsregistrets allmänna del under planer m.m.

Skälen för det nya *tredje stycket* framgår av avsnitt 4.4. Ändringen innebär att länsstyrelsen eller kommunen i beslutet om naturreservat får föreskriva att vissa bestämda markområden skall avstås genom inlösen. Om den berörda marken belastas av rättigheter får även dessa inlösas.

Uttrycket ”*synnerliga skäl*” innebär ytterligare skärpning av bestämmelsens räckvidd i förhållande till andra stycket. Som närmare beskrivs i avsnitt 4.4 handlar det i första hand om fall där starkt ägosplittrad mark eller samfälligheter, dvs. områden med många berörda fastighetsägare, berörs av ett reservat. Det kan antingen vara fråga om skötselintensiva reservat, där syftet är att genom aktiva skötselåtgärder i ett sammanhang återskapa eller bibehålla ett äldre odlingslandskap, strandängar, biotoper för fågellivet etc, eller reservat där skötselbehovet är lågt eller ringa men där marken endast i mycket begränsad utsträckning nyttjas av fastighetsägarna, t.ex. mossletter.

Som närmare framgår av 31 kap. 13 § krävs fullföljdsåtgärder för åtkomst av den mark och de rättigheter som föreskriften om inlösen omfattar.

Genom hänvisningen i 7 kap. 9 § gäller de nya bestämmelserna i andra och tredje stycket även för kulturresevat.

31 kap. 13 §

Har inte överenskommelse träffats om ersättning enligt 4 eller 11 § eller om inlösen enligt 8 § och har inte rätten till talan gått förlorad enligt 12 §,

skall den som vill göra anspråk på ersättning eller kräva inlösen väcka talan hos miljödomstolen mot den som är skyldig att betala ersättning eller att lösa in fastigheten. Sådan talan skall väckas inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har vunnit laga kraft vid påföljd att rätten till ersättning eller inlösen annars går förlorad.

Om ett beslut om naturreservat eller kulturreseptat innehåller bestämmelser om rätt till inlösen får länsstyrelsen eller kommunen väcka talan hos miljödomstolen mot berörda sakägare för att verkställa inlösen.

Om inlösen av mark sker med stöd av andra stycket eller 31 kap. 8 § och en del av en fastighet efter sådan inlösen inte lämpligen kan användas tillsammans med fastigheten i övrigt eller självständigt, skall inlösen på fastighetsägarens begäran utökas till att även omfatta fastighetsdelen.

Fråga om ersättning eller inlösen får även prövas enligt lagen (2001:000) om naturskyddsförrättning.

Genom ändring i 7 kap. 6 § har kommunen eller länsstyrelsen getts möjlighet att i beslutet om natur- eller kulturreseptat föreskriva att visst område eller viss rättighet får inlösas. För åtkomst av marken eller rättigheten krävs därefter, förutom att beslutet vinner laga kraft, antingen att överenskommelse träffas om överföring av äganderätten eller att inlösen verkställs genom dom eller förrättning. Genom ett nytt *andra stycke* i förevarande paragraf klargörs möjligheten för staten eller kommunen att fullfölja inlösen genom att väcka talan hos miljödomstolen.

Enligt 3 § andra stycket i förslaget till lag om naturskydds-förrättning gäller att om en fastighet berörs av inlösen och en del av fastigheten efter sådan inlösen blir svår att bruka, skall även fastighetsdelen lösas om fastighetsägaren begär det. Motiven bakom förslaget har utvecklats i avsnitt 4.2.1. Eftersom motsvarande behov kan uppkomma även när inlösen verkställs med stöd av miljöbalken, har samma bestämmelse införts i ett nytt *tredje stycke*.

Såväl kommunen eller länsstyrelsen som berörda sakägare har dessutom möjlighet att få frågor om ersättning eller inlösen avgjorda med stöd av den föreslagna lagen om naturskydds-förrättning. Denna möjlighet klargörs i ett nytt *fjärde stycke*.

7.3 Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

2 §

Lagens bestämmelser om fastighet äger motsvarande tillämpning på tomträtt som inskrivits och på gruva. Om det är lämpligt, skall bestämmelserna tillämpas även på byggnad eller annan anläggning som *inte* hör till fastighet *samt* på naturreservat *och kulturreservat*.

Motiven bakom ändringen framgår av avsnitt 4.3. Genom ändringen blir anläggningslagens bestämmelser om fastighet tillämpliga inte bara för naturreservat utan även för kulturreservat.

3 §

Den som innehar fastighet på grund av testamentariskt förordnande utan att äganderätten tillkommer någon anses vid lagens tillämpning som fastighetens ägare. Som ägare av naturreservat *eller kulturreservat* anses den som *har beslutat om reservatet*.

Även denna ändring motiveras i avsnitt 4.3. Genom ändringen blir den instans som har beslutat om ett natur- eller kulturreservat, dvs. länsstyrelsen eller kommunen, den som skall företräda reservatet vid en förrättning enligt anläggningslagen, även om det finns ett förordnande enligt 21 § områdesskyddsförordningen att annan myndighet, juridisk person eller markägare skall vara förvaltare.

7.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

26 §

Innan länsstyrelsen i ett ärende enligt 7 kap. eller 26 kap. 11 § miljöbalken fattar ett beslut som kan leda till ersättning eller inlösen enligt 31 kap. miljöbalken eller annan ekonomisk förpliktelse för staten eller ett annat beslut av vikt, skall länsstyrelsen samråda med Naturvårdsverket eller Riksantikvarieämbetet om myndigheten kan beröras av ekonomiska åtaganden. *Motsvarande gäller vid ansökan om förrättning enligt lagen (2001:000) om naturskyddsförrättning.*

I ärenden som berör skogsmark skall yttrande hämtas in från skogsvårdsstyrelsen, om det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för skogsvårdsstyrelsen.

I ärenden enligt 6 § skall skogsvårdsstyrelsen hämta in yttrande från länsstyrelsen, om det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för länsstyrelsen.

I ärenden om naturreservat, kulturresevat, naturminne eller vattenskyddsområde skall yttrande hämtas in från Sveriges geologiska undersökning, om det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för Sveriges geologiska undersökning.

I avsnitt 4.2.1 sades att behovet för Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen att utöva viss kontroll över förrättningsansökningar från länsstyrelserna eller skogsvårdsstyrelserna får ske genom förordning eller arbetsanvisningar. Den förordningsreglering som bedömts nödvändig är ett klagörande om att ett beslut av en länsstyrelse om att ansöka om förrättning enligt den föreslagna lagen om naturskyddsförrättning är ett sådant beslut som enligt 26 § kräver samråd med Naturvårdsverket eller Riksantikvarieämbetet.

32 a §

Överenskommelse om ersättning enligt 31 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken skall antecknas i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Länsstyrelsen eller kommunen skall snarast efter det att överenskommelsen träffats skriftligen underrätta inskrivningsmyndigheten om överenskommelsen.

Motiven bakom att överenskommelser skall registreras redovisas i avsnitt 4.2.1.

Man kan tänka sig olika tekniska lösningar för en sådan registrering. Den lösning som föreslås är att noteringen om att överenskommelse om ersättning har träffats skall hanteras på motsvarande sätt som anteckningar om utmätning, kvarstad m.m.

I 19 kap. 29 § jordabalken anges vilka uppgifter som inskrivningsmyndigheten skall anteckna i fastighetsregistrets inskrivningsdel. I paragrafens första stycke punkt 10 anges att anteckning skall ske av ”annan uppgift som enligt lag eller annan författning skall antecknas...”. Det synes därvid lämpligt att författningsreglera det nu aktuella anteckningskravet i områdesskyddsförordningen. I anslutning till detta har även införts en skyldighet för länsstyrelsen eller kommunen att skriftligen underrätta inskrivningsmyndigheten om att en överenskommelse har träffats.

Någon följdändring i 49 § förordningen (2000:308) om fastighetsregister behövs inte, eftersom den bestämmelsen enbart hänvisar till det nyssnämnda lagrummet i jordabalken.

34 §

I ärenden enligt 7 kap. miljöbalken skall länsstyrelsen på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet. Samma skyldighet har skogsvårdsstyrelsen i ärenden som rör biotopskyddsområden enligt 6 §.

Länsstyrelsen kan på begäran förskottera medel för ändamål som avses i 31 kap. 11 § miljöbalken.

Bestämmelserna i första stycket hindrar inte att ansökan görs om förrättning enligt lagen (2001:000) om naturskydds förrättning.

Syftet med en naturskyddsförrättning är att den skall kunna utgöra forum såväl för förhandlingar mellan parterna som för tvångsbeslut när förhandlingar inte längre bedöms vara meningsfulla. En ansökan om förrättning kan därför med fördel göras i ett tidigt skede i genomförandeprocessen. Ett klarläggande om att bestämmelsen i paragrafens första stycke inte förhindrar en sådan ordning har införts i ett nytt *tredje stycke*.