

Motion till riksdagen 2007/08:K413

av **Bengt-Anders Johansson (m)**

Stärkt äganderätt

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en förstärkning av äganderätten.

Motivering

Ägandet av och omsorg om de egna tillhörigheterna är en djupt liggande känsla hos var och en; en känsla som inte har med politisk åskådning att göra utan snarare ligger i den mänskliga naturen.

Utöver detta finns det naturligtvis även andra motiveringar till varför vi bör ha en privat äganderätt. Här skall kort redogöras för två av de viktigaste av dem:

1. Privat äganderätt är en nödvändighet för en fungerande marknadsekonomi.

Och en fungerande marknadsekonomi är, i sin tur, det samhällssystem som bäst garanterar välfärd för människorna. Det marknadsekonomiska systemet har historiskt visat sig mest framgångsrikt både när det gäller att skapa ekonomisk tillväxt och vad avser förvaltning och utveckling av resurserna. Det finns ett samband mellan privat äganderätt och god skötsel av den ägda egendomen.

2. Privat äganderätt krävs för upprätthållande av demokrati och rättsstat.

Historiskt finns det inga exempel på att en demokratisk rättsstat har existerat utan förekomst av privat äganderätt. I en demokrati är det den politiska majoriteten som slutligen avgör vilka intresseavvägningar som skall göras. Av denna anledning – och för säkerställande av rättssäkerheten – krävs att grundprincipen om privat äganderätt respekteras.

Till detta kan läggas att förekomsten av klart definierade, skyddade äganderätter bidrar till ett samhälles lugn. När människorna inte behöver bekämpa staten eller varandra för att skydda sin egendom kan man istället odla andra

Fel! Okänt namn på

intressen, såsom att utveckla sin egendom eller ägna sig åt någon kulturell gärning.

Vad är då äganderätt?

Äganderätten är inget av naturen givet och oföränderligt. I vår dagliga verklighet kan man säga att äganderätten är vad rättsordningen gör den till – varje land beslutar självt om äganderättens närmare innehåll.

Man kan i vid juridisk mening tala om äganderätten som en förfoganderätt; en rätt att förfoga över något och att utesluta andra från denna rätt att förfoga. Rättsordningen avgör hur omfattande förfogandet får vara. En absolut oinskränkt äganderätt kan inget samhälle ha. Äganderättens omfattning avgörs av politikerna genom avvägningar mellan olika intressen.

Ett utmärkande drag för äganderätten är att den innefattar både rättigheter och skyldigheter. Skyldigheterna ligger huvudsakligen i det faktum att man vid utövandet av sitt ägande, sitt förfogande, skall respektera samhällets normer. Dessa normer kan vara både legala och fristående etiska diton. Legal normer kan i detta sammanhang vara regler till skydd för den (verkligt eller inbillat) svaga parten, se arrende- och hyreslagstiftningen och konsumentskyddsregler. Kort sagt kan man säga att ägande medför ansvar.

I ekonomiska resonemang utgår man från hushållning med knappa resurser. Äganderätten är ett verktyg för att reglera marknadsaktörernas tillgång till de knappa resurserna. Rättsekonomer pekar ofta på tre drag hos privat ägande.

1. Det första är exkluderbarhet. Detta är ägarens möjlighet att själv använda sin egendom och att utesluta andra från att använda den. Om exkluderbarhet inte finns är incitamentet att vårda resursen svagt, vilket riskerar att leda till att resursen överutnyttjas. Detta har kallats för "tragedy of the commons" (allmänningarnas tragedi).

2. Det andra är residualrätt. Denna betyder att ägaren har ett kostnadsansvar för sin egendom, men också rätt till de inkomster den genererar. Med andra ord; det innebär en risk att vara ägare – en risk att behöva ta förluster. Samtidigt medför ägandet att man sköter om egendomen och genom de vinster den ger kan bibehålla eller förbättra resursen.

3. Det tredje är avtalsfrihet. Denna innebär en möjlighet för ägaren att helt eller delvis överföra äganderätten till någon annan. Denna rätt måste precisera vem som har rätt att ingå avtal och under vilka premisser avtal blir giltiga.

Avslutningsvis kan återkopplas till det faktum att äganderätten inte är absolut. Dels måste en ägare ta hänsyn till andra intressen, enskilda såväl som allmänna. Dels måste dessa olika intressen dessutom vägas samman av lagstiftaren. Man bör kräva att det görs en rimlig avvägning av de olika intressen som gör sig gällande och att lagstiftaren i förbindelse med denna intresseavvägning låter äganderättens intressen väga tillbörligt tungt.

Äganderättens praktiska betydelse för företagandet

Vilken är då äganderättens största betydelse i det praktiska näringslivet? Jo, att äganderätten är ett verktyg för att trygga företagarens verksamhet. Ekonomisk och juridisk forskning visar att ju tydligare äganderättens innebörd är, desto större positiv betydelse får äganderätten för ekonomisk stabilitet och utveckling. Uttryckt på ett annat sätt innebär det att med klara och långsiktiga spelregler ökar företagarnas vilja till satsningar; till gagn för sysselsättning, utveckling och tillväxt. Och omvänt; ju fler och större ingrepp i den enskildes egendom och ju svårare dessa ingrepp eller deras effekter är att förutse, desto större blir osäkerheten om framtiden och desto sämre blir förutsättningarna för nya investeringar.

Äganderätten och miljön

Äganderätten är ständigt ifrågasatt och utmanad. Under senare år har det framför allt varit olika slags miljöhänsyn som har hävdats bör inkräkta på äganderätten. Därför kan det vara lämpligt att säga något särskilt om just förhållandet mellan äganderätten och miljön.

Fråga om avvägning

Människors verksamhet i form av produktion och konsumtion av varor och tjänster leder som en normal konsekvens till påverkan av miljön. Miljön påverkas och omvandlas som en följd av människors strävan att förbättra sina materiella villkor. Miljöpåverkan är normalt förenad med det materiella välstånd som flertalet anser vara en lika viktig del av välfärden som en god miljö. Skyddet av miljön torde därför inte kunna vara ett mål i sig själv.

I många situationer måste därför miljöintressen vägas mot ekonomiska intressen. Resurserna bör användas så att de i varje enskilt fall bidrar till högst möjliga ökning av välfärden antingen i form av god miljö eller som en del i det materiella välståndet. Det är det politiska systemets uppgift att skapa förutsättningar för en sådan resursanvändning och inte enbart prioritera miljöskyddet.

Denna avvägning har bl.a. behandlats av FN, som i sina riktlinjer för miljöpolitiken anger att omvårdnaden av miljön endast är ett av många medel att uppnå politikens överordnade mål; att öka människors välfärd. Således stadgar t.ex. Rio-deklarationens princip 1, att ”i strävan mot en hållbar utveckling står människan i centrum”.

Myndighetsperspektiv

Samhällssystem kännetecknade av planhushållning med generella förbud samt tillståndsplikt för olika typer av verksamhet har historiskt visat sig bli tungrodda, byråkratiska samt utan förmåga att optimera välfärdsutbytet av använda resurser.

Fel! Okänt namn på

Miljöbalken och stora delar av reformeringsarbetet avseende balken utgår i huvudsak från ett myndighetsperspektiv utan att ta tillräcklig hänsyn till de effekter som reglerna kan medföra för enskilda, såväl privatpersoner som näringsidkare av olika slag. Vid utformandet av olika typer av regleringar får man aldrig glömma att regleringar kan bromsa eller helt hindra tillväxten i ekonomin; den tillväxt som genererar de medel med vilka den centralt dirigerade miljövärden finansieras.

Marknadsekonomin och äganderätten

FN har i Riokonferensen Agenda 21 uttalat, att ”väl fungerande marknadsekonomier bör eftersträvas”. Det marknadsekonomiska systemet innebär i princip en rätt för ägarna att själva bestämma över användningen av sin egendom men med rätt för myndigheterna att göra inskränkningar i äganderätten för att tillgodose angelägna allmänna intressen under förutsättning att ägaren får ersättning för hela sin ekonomiska förlust. Stat och kommun som beslutar om inskränkning i ägarens rätt skall således betala marknadens pris för att resurser tas i anspråk för allmänna ändamål i stället för i företagets produktion. Endast på detta sätt kan säkerställas att resurserna i varje enskilt fall används på sätt som bäst gagnar välfärden i samhället. Med andra ord måste man alltid göra en värdering och avvägning av kostnaderna för att uppnå miljövinster mot produktionsförluster.

Att ägare erhåller ersättning för att de hindras att använda sin egendom i produktionen är inte någon samhällsekonomisk kostnad. Däremot skulle en samhällsekonomisk kostnad uppkomma om resursen inte alls användes.

Behovet av kontroll kan i ett marknadsekonomiskt system i huvudsak tillgodoses genom anmälningsplikt för särskilt miljöstörande verksamheter. Om en miljöstörning leder till fysisk skada på annans liv och hälsa eller egendom, ekonomisk skada, kan och bör sådana skador hanteras inom ramen för det straff-, skadestånds- och äganderättsliga regelsystemet.

Egendoms skyddet i grundlagen

Regeringsformen 2 kap. 18 § stadgar följande:

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

Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet av denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Tre rekvisit i bestämmelsen skall här uppmärksammas.

Fel! Okänt namn på

1. För att expropriation eller rådighetsinskränkning skall kunna genomföras förutsätts att det sker för att tillgodose ”angelägna allmänna intressen”, s.k. allmänintressen. Varken grundlagen eller dess förarbeten innehåller dock någon definition av vad som krävs för att ett intresse skall utgöra ett allmänintresse. I praktiken avgörs detta av den rådande politiska majoritetens uppfattning. Detta kan inte anses vara en tillfredsställande ordning i en rättsstat.

För att ett allmänintresse skall erhålla erforderlig legitimitet fordras en tydligt utformad process för fastställandet av vad som utgör ett allmänintresse. Ett minimikrav för en sådan process är att den innehåller en ekonomisk analys genom vilken man kan konstatera att det aktuella intresset utgör ett genuint kollektivt ändamål, dvs. offentlig allmännyttig verksamhet utan vinstsyfte.

2. Det lilla ordet ”krävs” – att expropriation eller annat sådant förfogande bara får genomföras om det *krävs* för att tillgodose angelägna allmänna intressen – behandlas ofta mycket styvmoderligt.

Ordets innebörd torde rimligen vara att expropriation och rådighetsinskränkningar bara får genomföras om det inte finns någon marknad eller annan lösning baserad på frivillighet för utnyttjande av resursen i fråga.

3. Grundlagen stadgar att den som blir utsatt för ingrepp i sitt ägande eller sin rådighet över en resurs skall vara ”tillförsäkrad ersättning för förlusten”. Ordalydelsen ger inte utrymme för någon annan tolkning än att ”förlusten” skall ersättas, dvs. att full ersättning skall utgå för den uppkomna skadan.

Det tar vanligtvis många år, uppemot ett decennium, att först utreda och sedan besluta om en ändring av grundlagen. Med utgångspunkt från bl.a. de synpunkter som framförts ovan beträffande tolkningen av vissa grundlagsstadganden, kan det synas mera verkningsfullt att inom ramen för gällande grundlagsbestämmelse istället reformera flera av de vanliga lagar som berör äganderättsliga frågor.

Detta behöver förändras!

Följande är en lista med exempel på bestämmelser som behöver reformeras i syfte att stärka äganderätten och lägga grunden till en effektiv resursallokering och en bättre utveckling för landet.

Expropriationslagen

Expropriationslagstiftningen är ett av de allra viktigaste regelverken som behöver reformeras ur äganderättslig synpunkt. Expropriationslagen är den lag som stiftats med anledning av regeringsformen 2 kap. 18 § sista mening: ”Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.” Lagens bestämmelser utgör grund för intrångsersättning enligt både miljöbalkens och andra lagars ersättningsbestämmelser.

Några av de ändringar som jag anser bör övervägas är:

Begränsa rätten för enskilda rättssubjekt att exproprieras och göra intrång i kommersiella syften. Rätten till expropriation och intrång skall i princip re-

Fel! Okänt namn på

serveras för genuint kollektiva ändamål, dvs. offentlig allmännyttig verksamhet utan vinstsyfte.

Slopa presumtionsregeln, vilken innebär att fastighetsägaren inte får ersättning för den del av fastighetens värde som beror på förväntningar om ändringar i fastighetens pågående användning. I praktiken medför presumtionsregeln att stora delar av värdet av den fasta egendomen i Sverige inte är skyddad mot konfiskation. Det strider mot det allmänna rättsmedvetandet att medborgare kan berövas sin egendom mot en ersättning som är lägre än det värde som medborgarna själva åsätter egendomen när de avtalar med varandra på marknaden.

Höj ersättningsnivån vid expropriation och intrång.

En ersättning som uppgår till marknadsvärdet är inte tillräcklig kompensations för ägarens förlust. Att ägaren vid expropriationstillfället fortfarande äger sin fastighet innebär ju att fastigheten för honom är mer värd än det pris han kan få vid försäljning på marknaden.

Den ersättningsberättigade ägaren skall inte som idag behöva bära bevisbördan för den skada som skall ersättas.

En hög expropriationsersättning innebär att den exproprierande är mer benägen att träffa frivilliga avtal, vilket sparar samhället processuella kostnader och tidsutdräkt.

Sammanfattningsvis anser jag att ersättningsnivån bör höjas till en nivå där fastighetsägaren inte får en lägre ersättning än han skulle ha varit beredd att godtaga som vederlag vid en frivillig överlåtelse – ersättningen kan med fördel fastställas till marknadsvärdet med tillägg av en viss i lag fastställd procentsats.

Exproprierad egendom skall endast få användas för det syfte för vilket den exproprierades. Om den exproprierade egendomen inte längre nyttjas i den verksamhet som föranledde expropriationen skall egendomen erbjudas återgå till den förra ägaren.

Slopa avräkning av nytta mot skada vid bestämmande av ersättning. Det strider mot det allmänna rättsmedvetandet att den som drabbas av expropriation idag får utstå att ersättningen reduceras med hänsyn till den nytta som den exproprierade förväntas ha av expropriationen, samtidigt som andra kostnadsfritt kan dra fördel av nyttan.

Miljöbalken

Miljöbalken är en vittomfattande lagstiftning som skapades genom en sammansmältning av 16 lagar. Även i miljöbalken finns det mycket som behöver ses över i syfte att skapa balans mellan miljöhänsyn och äganderätt. De förslag som framförs nedan begränsas till vissa bestämmelser eller förhållanden som kan anses vara särskilt viktiga att förändra.

Vissa delar av miljöbalken utgår från vetenskapliga data som enda rättsnöre. För att inte leda till orimliga konsekvenser för enskilda näringsidkare eller privatpersoner måste miljöbalken därför i större utsträckning än idag förses med skälighets- och avvägningsbestämmelser. Detta gäller bl.a. vid tillämpningen av miljökvalitetsnormer.

En del verksamhetsutövare råkar ut för att tidigare beviljade tillstånd dras tillbaka. Förutsatt att de tidigare tillstånden har efterlevts bör det övervägas att medge *ersättning* till den drabbade verksamhetsutövaren.

I bl.a. miljöbalken tillämpas i vissa ersättningssituationer en s.k. *självriskregel*. Denna innebär att den ersättningsberättigade inte får ersättning för hela skadan utan tvingas avstå en "självrisk". Regler av detta slag torde inte stå i överensstämmelse med regeringsformen 2 kap. 18 § och bör därför *slopas*.

Vid skyddandet av vattentäkter är det tänkt att kommunerna skall besluta om *vattenskyddsområde* enligt miljöbalken 7 kap. Två problem förknippade med vattenskyddsområdena är dock att flera kommuner har upptäckt att man genom miljöbalken 14 kap. istället kan införa begränsningar i brukandet av marken i anslutning till vattentäkten och på så vis undkomma att erlagga intrångsersättning till markägaren, samt att kommunerna alltför ofta tar till för stora områden för vattenskyddsområden; många gånger utan tillräckliga geologiska och hydrologiska undersökningar.

Genom miljöbalkens bestämmelser om strandskyddsområden förhindras i princip byggande utmed kuster, runt sjöar och vattendrag. Undantagsvis kan dispens lämnas. Perspektivet bör vara omvänt. Det skall vara fritt att bygga i anslutning till områden enligt ovan medan byggförbud skall kunna meddelas för särskilt skyddsvärda områden.

Plan och bygglagen

Vid exempelvis planering av samhällsbehövda infrastrukturstråk kan olika alternativ prövas under mycket lång tid. Processen kan pågå i decennier och inskränker under tiden markägarens möjlighet till förfogande över den aktuella marken. Detta är oacceptabelt, och en borte tidsgräns för hur länge en planprocess får fortgå måste fastställas.

Minerallagen

Ytterligare förändringar bör göras för att klargöra att mineralförekomster inom fastighetens gränser tillhör fastighetsägaren. Vidare bör fastighetsägarens ställning stärkas i samband med både undersökningsfasen och bearbetningsfasen.

Ledningsrättslagen

En självklar utgångspunkt skall vara att inte tillåta tillämpning av ledningsrätt när det finns en fungerande marknad för ingående av frivilliga överenskommelser. Detta följer uttryckligen av rekvisitet "krävs" i regeringsformen 2 kap. 18 § och måste tydligt klargöras i ledningsrättslagen. En sådan ordning skulle bl.a. innebära att den som söker ledningsrätt för att uppföra mast för mobiltelefoni eller för att ersätta äldre nyttjanderättsavtal för befintlig telestation först måste bevisa att frivillig överenskommelse med berörd(a) fastighetsägare inte har kunnat nås.

Fel! Okänt namn

Tätortsnära skog

Skogsägare med skogsmark i anslutning till tätortsnära mark har under senare år ålagts att visa särskild hänsyn till att det rörliga friluftslivet inte skall inskränkas. Markägaren får inte någon ersättning för dessa inskränkningar i sina möjligheter att fortsätta att på en konkurrensutsatt marknad bedriva rationell skogsskötsel. Detta kan inte anses tillfredsställande.

Exploateringsförbud

När en markägare förhindras att exempelvis exploatera en grusfyndighet får denne ingen ersättning. Det kan inte vara rimligt att en markägare förhindras exploatera sina tillgångar utan ersättning.

Allemansrätten

Allemansrätten är en mycket viktig rättighet. Om någon generation kommer den sannolikt att utgöra många svenskars enda möjlighet att komma ut i naturen i takt med att allt färre svenskar har "släkt på landet". Allemansrätten är dock behäftad med vissa problem, särskilt i tätortsnära eller hästtäta områden där vissa markområden riskerar att förstöras till följd av för stort nyttjande. I dessa fall måste markägarna ha möjlighet att interimistiskt avlysa områden från allemansrättsligt nyttjande medan länsstyrelsen alternativt kommunen tar ställning till om det behövs mer permanenta möjligheter för fastighetsägaren att hindra ödeläggande slitage i markerna.

Stockholm den 4 oktober 2007

Bengt-Anders Johansson (m)