



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående marklösen

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat hur sex statliga myndigheter handlägger ärenden om marklösen, dvs. ärenden som innebär att det allmänna skaffar sig förfoganderätt över enskildas fastigheter. Resultatet redovisas i rapporten *Marklösen – finns förutsättningar för rätt ersättning?* (RiR 2005:15).

I Riksrevisionens rapport uppmärksammas det ojämlika förhållande som råder mellan en myndighet och en fastighetsägare i samband med marklösen. Myndigheten har ett övertag både i kraft av sina befogenheter och i kraft av sina kunskaper. Mot denna bakgrund är det enligt styrelsens mening särskilt angeläget att ärenden om marklösen handläggs på ett sätt som så långt möjligt tillförsäkrar fastighetsägarna en saklig och likvärdig behandling. Riksrevisionens granskning visar att det finns en rad brister i dessa hänseenden.

Styrelsen vill särskilt framhålla frågan om ersättning för juridiskt ombud i samband med marklösen. Tillgång till juridiskt ombud kan vara viktig för att en enskild fastighetsägare ska kunna göra sig gällande gentemot myndigheten. Styrelsen vill också peka på vikten av att handläggningen av marklösenärenden inom en myndighet följer en arbets- och ansvarsfördelning som möjliggör god intern kontroll.

Styrelsen anser att Riksrevisionens iakttagelser i denna granskning är väsentliga och att de bör beaktas av riksdagen. Därmed överlämnas denna redogörelse till riksdagen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning	4
Granskningens bakgrund och inriktning.....	4
Riksrevisionens slutsatser.....	7
Riksrevisionens rekommendationer.....	10
Styrelsens överväganden	12

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 7 december 2005

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Karin Rudberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m) och Gunnar Andréén (fp).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat hur sex statliga myndigheter handlägger marklösenärenden, dvs. ärenden som innebär att det allmänna skaffar sig förfoganderätt i någon form över enskildas fastigheter. Resultaten har redovisats i rapporten *Marklösen – finns förutsättningar för rätt ersättning?* (RiR 2005:15). Rapporten publicerades i oktober 2005.

Granskningens bakgrund och inriktning

Mark tas i anspråk av det allmänna

Många fastighetsägare hamnar någon gång i situationen att staten eller någon annan offentlig aktör tar deras mark i anspråk exempelvis för utbyggnad av samhällsgemensam infrastruktur. Det allmänna har enligt grundlagen rätt att förfoga över enskildas fastigheter för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den enskilde har då rätt att erhålla ersättning för den förlust som ingreppet innebär.

Exempel på denna typ av offentliga ingrepp är

- överföring av äganderätt via köp eller byte av fastighet,
- nyttjanderätt, servitut eller liknande rätt,
- förfogandeinskränkningar på mark eller byggnad vid bildande av naturreservat eller liknande.

Begreppet *marklösen* används av Riksrevisionen som en sammanfattande benämning för denna typ av offentliga ingrepp. Marklösen kan gälla betydande intrång där stora delar av en fastighetsägars areal berörs och kan innebära en allvarlig inskränkning för den enskilde.

Reglerna om ersättning vid marklösen anknyter till expropriationslagen

Marklösen regleras i flera olika författningar beroende på vilket syfte ingreppet har. Det kan handla om en väg eller järnväg som ska byggas, naturreservat som ska bildas eller att elledningar eller liknande ska dras över visst markområde. Regler om ersättning till fastighetsägaren vid marklösen finns i respektive författning som styr markåtkomstfrågan (se tabell 1 nedan). I princip alla dessa regler hänvisar dock helt eller delvis till bestämmelserna i expropriationslagen. Dessutom kan det finnas regler för hur ersättning bestäms i annan lag, t.ex. miljöbalken. Ersättningsreglerna utgår från grundprincipen att fastighetsägarens förmögenhetsställning efter marklösen bör vara densamma som om ingreppet inte hade ägt rum.

Tabell 1 Styrande lagar och förordningar

<i>Myndighet</i>	<i>Författningar</i>
Banverket	Expropriationslagen (1972:719) Fastighetsbildningslagen (1970:988) Jordabalken (1970:944) Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg
Luftfartsverket	Expropriationslagen.(1972:719)
Naturvårdsverket	Expropriationslagen (1972:719) Fastighetsbildningslagen (1970:988) Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Miljöbalken (1998:808)
Skogsvårdsorganisationen	Expropriationslagen (1972:719) Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Miljöbalken (1998:808) Skogsvårdslagen (1979:729)
Svenska Kraftnät	Ellagen (1997:857) Expropriationslagen (1972:719) Ledningsrättslagen (1973:1144) Miljöbalken (1998:808)
Vägverket	Anläggningslagen (1973:1149) Expropriationslagen (1972:719) Fastighetsbildningslagen (1970:988) Miljöbalken (1998:808) Väglagen (1971:948)

Ersättningsreglerna i expropriationslagen fick sin nuvarande utformning i början av 1970-talet, och någon mer allmän översyn av reglerna har inte gjorts sedan dess. En sådan översyn har dock begärts av riksdagen (bet. 2003/04:BoU5, rskr. 2003/04:151). Enligt det ansvariga statsrådet ska direktiv till en sådan utredning beslutas under hösten 2005.¹

Ersättningsfrågan i marklösenärenden brukar ofta lösas via frivilliga överenskommelser mellan myndigheten och fastighetsägaren. Kan dessa inte komma överens om ersättningens storlek avgörs frågan av domstol.

Granskningens motiv och inriktning

Marklösen är ett förfarande där myndigheten har erfarenhet av förhandlingar och agerar med stöd av lagstiftning. Det kan därmed, enligt vad som fram-

¹ Riksdagens protokoll 2004/05:107, svar på interpellationerna 2004/05:511 och 514.

hålls av Riksrevisionen, föreligga ett ojämnt förhållande mellan parterna där myndigheterna har ett kunskapsövertag gentemot fastighetsägaren. Olika offentliga ingrepp kring marklösen kan också innebära allvarliga inskränkningar för enskilda. Kraven på transparens och förutsebarhet i handläggningen har enligt Riksrevisionen särskild vikt när det gäller sådana ärenden. Den enskilde kan också ställas inför relativt komplicerade skattefrågor i samband med marklösen. Om myndigheterna inte lämnar relevant och tillräcklig information till fastighetsägare och Skatteverket kan detta få konsekvenser såväl för den enskilde fastighetsägaren som för staten.

Riksrevisionen har mot denna bakgrund granskat hur myndigheterna handlägger marklösenärenden och hur de sköter kontakten med och informationen till fastighetsägarna. Dessutom granskas handläggningen av marklösenärenden utifrån ett antal skattemässiga aspekter. De frågor som ställts i granskningen är följande:

- Tillämpar myndigheterna rutiner vid marklösen som gör det möjligt och sannolikt att förvänta att fastighetsägare hanteras på ett sakligt och likvärdigt sätt och som innebär att den interna styrningen och kontrollen är tillfredsställande också i andra avseenden?
- Lämnar de granskade myndigheterna relevant och tillräcklig information till fastighetsägare och Skatteverket vid marklösen?

Granskningen avser att visa om det föreligger olikheter vid handläggningen såväl inom som mellan myndigheterna. Bakgrunden är regeringsformens krav på objektivitet, opartiskhet och likabehandling av medborgarna vid tillämpningen av lagar, förordningar och andra rättsliga normer (1 kap. 9 § RF).

Ersättningen vid marklösen varierar beroende på typ av mark och var marken är belägen geografiskt. I flertalet fall ska fastighetsägaren ersättas med marknadsvärdet för den förlust intrånget utgör. Någon entydig definition av ”marknadsvärde” finns dock inte i expropriationslagen. En värdering (bedömning av marknadsvärdet) sker utifrån ett antal olika värderingsmetoder. I vissa fall gäller också att ersättning vid inskränkning av förfoganderätten endast utgår om markanvändningen avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande. Ersättningen är således beroende av olika slag av bedömningar. Den slutliga ersättningssumman förhandlas ofta fram med respektive fastighetsägare på frivillig väg.

Trots den unika karaktären hos varje ärende finns det, enligt Riksrevisionen, flera sätt för en myndighet att så långt möjligt tillförsäkra fastighetsägare en saklig och likvärdig behandling. I granskningen undersöks i vilken utsträckning respektive myndighet har utformat rutiner för bl.a. arbets- och ansvarsfördelning, värdering och dokumentation. En kartläggning av om myndigheterna erbjuder fastighetsägaren ersättning för ombudskostnader har också gjorts. Riksrevisionen har i och med detta avsett att undersöka om myndigheternas handläggning av marklösenärenden har genomförts på ett likartat och konsekvent sätt. Granskningen har däremot inte omfattat själva

markåtkomstfrågan, dvs. på vilka grunder och hur myndigheten tar en enskilds egendom i anspråk.

Sex myndigheter har granskats

Inom statsförvaltningen finns flera myndigheter som handlägger ärenden om marklösen. Riksrevisionen har valt att granska hanteringen vid sex olika myndigheter² som tillsammans svarar för den övervägande delen av alla marklösenärenden, nämligen

- Vägverket,
- Banverket,
- Luftfartsverket,
- Naturvårdsverket,
- Skogsvårdsorganisationen och
- Affärsverket Svenska Kraftnät.

Sammanlagt utbetalar dessa myndigheter årligen ca 1 miljard kronor till ca 6 000 fastighetsägare. Naturvårdsverket är den myndighet som volymmässigt har de största utbetalningarna (över 400 miljoner kronor per år).

Information har samlats in från de granskade myndigheterna dels genom intervjuer, dels genom en granskning av ett begränsat antal marklösenärenden. Därutöver har intervjuer gjorts med sakkunniga på Skatteverket och Lantmäteriverket.

Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats av granskningen är att rutinerna vid marklösenärenden har betydande brister inom flera myndigheter. Bristerna innebär att förutsättningarna för likabehandling av fastighetsägare saknas i flera avseenden. De granskade myndigheterna lämnar inte heller tillräcklig och relevant information till fastighetsägare och Skatteverket.

Svagheter i den interna styrningen och ansvarsfördelningen

En myndighets verksamhet bör enligt Riksrevisionen vara utformad så att den uppfyller kravet på en god intern styrning och kontroll. En viktig del i detta är att myndigheten har utformat internt styrande dokument och en god arbets- och ansvarsfördelning. Arbetsfördelningen bör enligt Riksrevisionen vara

² Granskningen av Banverket har omfattat Region Syd, Region Väst och Region Nord. Granskningen av Luftfartsverket har omfattat huvudkontoret och Division Stockholm. Granskningen av Naturvårdsverket har omfattat den enhet som handlägger marklösen, dvs. områdesskydds-enheten. Granskningen av skogsvårdsorganisationen har omfattat Skogsstyrelsen och Skogsvårdsstyrelsen Östra Götaland. Riksrevisionen har även tagit del av den granskning som Skogsvårdsorganisationens internrevision genomfört avseende marklösen. Granskningen av Affärsverket Svenska Kraftnät har omfattat avdelningen för nätteknik. Granskningen av Vägverket har omfattat fyra regioner, nämligen Region Norr, Region Mitt, Region Sydöst och Region Skåne.

sådan att ingen person ensam handlägger eller beslutar om alla delar av ett ärende. En god intern styrning och kontroll är enligt Riksrevisionen också en förutsättning för att fastighetsägare ska behandlas på ett likvärdigt sätt. Mot denna bakgrund pekar Riksrevisionen på följande brister:

- Myndighetsövergripande och fastställda styrdokument för handläggning av marklösenärenden saknas för Vägverket, Banverket, Svenska Kraftnät och Luftfartsverket.
- Vägverket och Banverket har rutiner som innebär att samma person har möjlighet att handlägga stora delar av ett ärende utan att annan person involveras.
- Vägverket och Banverket dokumenterar inte marklösenärenden på det sätt som krävs.

En föråldrad värderingsmetod

- Flera av de granskade myndigheterna använder 1950 års skogsnorm vid värdering av skogsmark. Skogsnormen bygger på förhållanden som rådde under 1940-talet. Eftersom stora förändringar skett i skogsbruket sedan normen togs fram, finns risk för att värderingar som utförs enligt skogsnormen inte svarar mot aktuella marknadsvärden.

Berörda fastighetsägare behandlas olika

Granskningen visar att fastighetsägare behandlas olika, inte bara av de skäl som berörts ovan utan även i andra avseenden. Det gäller exempelvis möjligheten att få ersättning för ombudskostnader, liksom förekomsten av förhandlingsutrymme för att nå frivilliga överenskommelser om ersättning.

Ersättning för ombudskostnader: Riksrevisionen framhåller att myndigheten i samband med marklösen ofta har ett kunskapsövertag gentemot fastighetsägaren, dvs. det kan föreligga ett ojämnt förhållande mellan parterna. Om den enskilda fastighetsägaren får konsultera ett juridiskt ombud kan jämlikheten mellan parterna öka. Myndigheterna har dock inte någon skyldighet att ge ersättning för sådana kostnader annat än om marklösen sker genom expropriation enligt expropriationslagen. Vid marklösen förekommer således olika förfaranden i olika fall.

Förhandlingsutrymme: Myndigheterna har dessutom olika praxis när det gäller att tillåta förhandlingsutrymme. Skogsvårdsorganisationen accepterar inga förhandlingsutrymmen för att nå frivilliga överenskommelser om ersättning. Övriga myndigheter i granskningen accepterar, i olika omfattning, förhandlingsutrymme för att nå frivilliga överenskommelser. Riksrevisionens bedömning är att det finns många goda skäl att använda ett visst förhandlingsutrymme. Riksrevisionen pekar också på betydelsen av uppföljning av användningen av förhandlingsutrymmet.

Värderingsrutiner och arbetsfördelning: Myndigheternas rutiner och tillvägagångssätt vid värdering av fastigheter vid marklösen varierar. Vissa av myndigheterna anlitar externa konsulter som utför värderingen, andra myndigheter använder sig av egen personal. Det förekommer även stora variationer i arbets- och ansvarsfördelningen mellan de olika myndigheterna. Vid vissa myndigheter kan en ensam person handlägga ett ärende med stora ekonomiska konsekvenser.

Sammanfattningsvis framhåller Riksrevisionen följande slutsatser:

- Myndigheterna har i dag olika policy när det gäller att erbjuda fastighetsägaren ersättning för konsultation med ett eget juridiskt ombud vid marklösen.
- Myndigheterna har olika praxis när det gäller att tillåta förhandlingsutrymme för att nå frivilliga överenskommelser.

Uppföljningen av marklösen brister

För att säkerställa att fastighetsägare behandlas på ett likartat sätt och att handläggning av marklösenärenden sker i enlighet med ledningens intentioner är det enligt Riksrevisionen viktigt att genomföra olika former av analys, uppföljning och kvalitetssäkring av verksamheten. Riksrevisionens granskning visar dock att regeringen i flera fall inte har begärt någon rapportering avseende marklösen som kan användas som underlag för analyser. Det är därför svårt att få en samlad bild av statliga myndigheters marklösen.

Riksrevisionen framhåller också att intern uppföljning av marklösen endast genomförs av Naturvårdsverket och skogsvårdsorganisationen. En rapport från Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen visar att skogsvårdsorganisationen utbetalar en högre ersättning per hektar skogsmark än Naturvårdsverket. Eftersom förutsättningarna delvis är olikartade går det inte att dra några säkra slutsatser av detta, men enligt Riksrevisionen kan man inte utesluta möjligheten att utbetalade ersättningar för likartad mark kan skilja sig väsentligt mellan myndigheterna.

Riksrevisionen sammanfattar dessa slutsatser på följande vis:

- Regeringen har i flera av de granskade myndigheternas regleringsbrev inte begärt någon rapportering avseende marklösen. Flera av de granskade myndigheterna har ingen fungerande intern uppföljning av marklösen.

Fastighetsägare och Skatteverket får inte relevant och tillräcklig information från myndigheterna

Riksrevisionen sammanfattar sina slutsatser i följande punkter:

- Vägverket, Banverket och Luftfartsverket specificerar inte de olika delkomponenter som tillsammans utgör fastighetsägarens totala ersättning. Det innebär att fastighetsägarens möjligheter att korrekt deklarerat mottagna ersättningar i rätt inkomstslag försvåras.
- Ingen av de granskade myndigheterna lämnar relevant och tillräcklig information till fastighetsägare om hur olika ersättningar ska redovisas till Skatteverket.
- Ingen av de granskade myndigheterna lämnar kontrolluppgifter avseende ersättningar i samband med marklösen. Myndigheterna är emellertid sannolikt skyldiga att i flera situationer lämna kontrolluppgift till Skatteverket.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen har utformat rekommendationer som är riktade dels till regeringen, dels till de granskade myndigheterna, dels till Skatteverket.

Rekommendationer riktade till regeringen

Riksrevisionen föreslår att regeringen överväger att

- för myndigheterna förtydliga om en enskild har rätt att få ersättning för ombudskostnader även i andra fall än när ett marklösenärende handläggs enligt expropriationslagen,
- initiera en översyn av de nuvarande värderingsmetoderna, främst 1950 års skogsnorm,
- skapa förutsättningar för en systematisk uppföljning av marklösen,
- ge Skatteverket i samråd med berörda myndigheter i uppdrag att utreda hur olika typer av ersättningar bör deklarerat samt vidta de åtgärder som behövs för att fastighetsägare ska få relevant och tillräcklig information om skattekonsekvenser vid marklösen.

Rekommendationer riktade till Banverket och Vägverket

Riksrevisionen rekommenderar att Banverket och Vägverket inför en arbets- och ansvarsfördelning för marklösenärenden inom respektive myndighet som ger en god nivå på den interna kontrollen. De två myndigheterna rekomen-

deras även att förbättra rutinerna för arkivering av handlingar i marklösenärenden.

Rekommendationer riktade till samtliga granskade myndigheter, dvs. Banverket, Luftfartsverket, Naturvårdsverket, Skogsvårdsorganisationen, Svenska Kraftnät och Vägverket

Riksrevisionen rekommenderar att var och en av de granskade myndigheterna utvecklar och beslutar om internt styrande dokument avseende handläggning av marklösenärenden, vidtar de utbildningsåtgärder som eventuellt erfordras samt inför system för intern uppföljning av marklösen. Myndigheterna rekommenderas även att följa upp hur förhandlingsutrymmet används inom respektive myndighet.

Vidare rekommenderas myndigheterna att specificera den utbetalda ersättningen till fastighetsägarna samt vidta åtgärder för att kunna lämna kontrolluppgifter till Skatteverket i enlighet med lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter.

Rekommendation riktad till Skatteverket

Riksrevisionen rekommenderar att Skatteverket skapar förutsättningar för att handläggarna inom verket ska kunna utnyttja uppgifter i fastighetsregistret för kontroll av fastighetsägares deklaration av fastighetsregleringar och allframtidssupplåtelse.

Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen har redovisat i rapporten *Marklösen – finns förutsättningar för rätt ersättning?* (RiR 2005:15) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I avslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

I Riksrevisionens rapport uppmärksammas det ojämlika förhållande som råder mellan en myndighet och en fastighetsägare i samband med att mark tas i anspråk av det allmänna. Myndigheten har ett övertag både i kraft av sina befogenheter och i kraft av sina kunskaper. Ersättningen till fastighetsägaren vid marklösen beror av bedömningar och förhandlingsstyrka. Den frivillighet som råder i förfarandet är betingad av det faktum att ersättningen i sista hand, om en frivillig överenskommelse inte kan nås, kan avgöras av domstol. Mot denna bakgrund är det enligt styrelsens mening särskilt angeläget att ärenden rörande marklösen handläggs på ett sätt som så långt möjligt tillförsäkrar fastighetsägarna en saklig och likvärdig behandling.

Riksrevisionens granskning visar att det finns en rad brister i dessa hänseenden. Berörda fastighetsägare behandlas olika, inte bara mellan olika myndigheter utan även inom en och samma myndighet. En orsak till detta ligger i en outvecklad intern styrning, kontroll och ansvarsfördelning. Två av de sex granskade myndigheterna har rutiner som innebär att en och samma person kan handlägga stora delar av ett ärende utan att någon annan person involveras. En annan viktig fråga gäller ersättning för juridiskt ombud till fastighetsägaren. Myndigheterna har inte skyldighet att ge sådan ersättning vid frivilliga överenskommelser. Flera andra brister nämns också av Riksrevisionen. En föråldrad värderingsmetod används av flera av de granskade myndigheterna, uppföljningen brister och varken fastighetsägarna eller Skatteverket får tillräcklig information för att deklaration och skattekontroll ska fungera på rätt sätt.

Styrelsen vill i detta sammanhang särskilt framhålla frågan om ersättning för juridiskt ombud i samband med marklösen. Tillgång till juridiskt ombud kan vara viktig för att en enskild fastighetsägare ska kunna göra sig gällande gentemot myndigheten. Styrelsen vill också peka på vikten av att handläggningen av marklösenärenden följer en arbets- och ansvarsfördelning som möjliggör god intern kontroll.

Styrelsen anser att Riksrevisionens iakttagelser i denna granskning är väsentliga och att de bör beaktas av riksdagen. Därmed överlämnas denna redogörelse till riksdagen.