



Ledningsrätt – ett intrång i fastighetsägarens egendomsskydd

Vems intresse väger tyngst?

Jenny Dahlman

Innehållsförteckning

Förkortningar	4
1 Inledning	5
1.1 Introduktion	5
1.2 Syfte	6
1.3 Disposition	6
1.4 Metod och material	7
2 Ledningsrättslagen – då, nu och i framtiden	11
2.1 Ledningsrättslagens tillkomst	11
2.1.1 Innebörden av en ledningsrätt	12
2.2 Elledningar och nätkoncession	14
2.3 Ledningsrättslagens båtnadsvillkor	15
2.4 Ersättning för upplåtelse	18
2.5 Ledningsrättslagens vidare utveckling	19
2.5.1 Bakgrunden till utredningen	20
2.5.2 Utredningens förslag om förtida marktillträde	21
2.5.3 Ersättning vid förtida marktillträde	23
2.5.4 Markägarperspektiv	24
3 Egendomsskyddet	26
3.1 Regeringsformen och EKMR	26
3.2 Intresseavvägningen: det allmänna eller individen?	28
3.2.1 Allmänna intressen	28
3.2.2 Det allmänna intresset enligt regeringsformen	28
3.2.3 Det allmänna intresset enligt EKMR	29
3.3 Proportionalitetsprincipen	31
3.4 Ersättning för ledningsrättsupplåtelse	34
3.5 Slutsatser om egendomsskyddet i förhållande till ledningsrättslagen	35
4 Diskussion	37
4.1 Ledningsrättslagen i förhållande till egendomsskyddet	37
4.2 Nätkoncessionsutredningen i förhållande till egendomsskyddet	40
4.2.1 Lantmäteriets remiss till Nätkoncessionsutredningen	45
4.3 Slutsatser	46

Käll- och litteraturförteckning.....	48
Offentligt tryck.....	48
Rättspraxis.....	48
Litteratur.....	49
Övriga källor	50

Förkortningar

Art.	Artikel
EKMR	Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FBL	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
HD	Högsta domstolen
LL	Ledningsrättslagen (1973:1144)
Nätkoncessionsutredningen	SOU 2019:30
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
SOU	Statlig offentlig utredning

1 Inledning

1.1 Introduktion

Samhället är beroende av en stabil elförsörjning med hänsyn till infrastruktur, produktion och transport, samt privatbostäder och privatpersoners elförbrukning. Elen behövs för att klara av alltifrån hushållsarbete och fritidsaktiviteter till industriell produktion.¹ För att nå samhällets alla områden där behovet av elen finns transporteras elen genom elledningar. När elledningar ska byggas måste ledningshavaren, den som vill bygga ledningen, få rätt att utnyttja annans mark. En sådan markupplåtelse kan säkras genom frivilligt ingångna avtal eller med stöd av tvingande lagstiftning.² Rätten att tvångsvis dra ledningar inom en fastighet kallas ledningsrätt och regleras i ledningsrättslagen (1973:1144) (LL). För att en ledningsrätt ska vara tillåten krävs att flera av de villkor som finns uppställda i ledningsrättslagen är uppfyllda. Bland annat krävs att det allmänna intresset av att anlägga ledningen väger tyngre än det enskilda intresset att få sin egendom respekterad. Likaså krävs att ändamålet med intrånget inte lämpligen kan tillgodoses på annat sätt än genom den tänkta upplåtelsen.³ De två delvillkoren utgör ett så kallat båtnadsvillkor och återfinns i 6 § LL.

Ett markintrång enligt ledningsrättslagen innebär en inskränkning av det grundlagsstadgade egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen (RF), liksom det som finns reglerat i art. 1 i tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (EKMR). Egendomsskyddet innebär att den som äger egendom har rätt att förfoga över samt nyttja egendomen efter eget behag och utan inblandning från andra.⁴ I praktiken kan dock det lagstadgade skyddet inskränkas och rätten att förfoga över och nyttja sin mark försvinner eller begränsas.⁵ För att ett intrång ska vara tillåtet måste det överensstämja med 2 kap. 15 § RF samt art. 1 i tilläggsprotokollet till EKMR men även vara förenligt med den så kallade proportionalitetsprincipen. Principen är en rättssäkerhetsprincip och innebär att en myndighet inte får använda mer ingripande åtgärder än vad som är nödvändigt och proportionerligt med hänsyn till ändamålet.⁶

¹ SOU 2019:30, s. 57.

² Ekbäck, 2016, s. 25.

³ Prop. 1973:157, s. 131–132.

⁴ Se Sjödin, Ekbäck, Kalbro, Norell, 2016, s. 30.

⁵ Julstad, 2016, s. 11.

⁶ Sjödin, Ekbäck, Kalbro, Norell, 2016, s. 30; Lebeck, 2016, s. 171. Vad principen innebär i kontexten för uppsatsen beskrivs under uppsatsens kapitel 3.3.

I februari 2018 tillsatte regeringen en utredning som syftade till att dels utreda gällande rätt på området om elledningar och nätkoncession, dels lägga förslag på hur lagstiftningen kan ändras för att åtgärda den befarade elbristen som följer av ökade krav på elproduktion och transporter av el.⁷ Processen att bygga och dra nya ledningar består av många moment och är därav ofta lång, vilket utredaren genom Nätkoncessionsutredningen hade i uppdrag att försöka åtgärda.⁸ Ett av förslagen i utredningen rör ett så kallat förtida marktillträde. Ett sådant marktillträde syftar till att ledningshavaren ska få tillgång till mark för att undersöka den i syfte att anlägga en ledning – innan beslut fattats om marken ens är lämplig för starkströmsledning.⁹ Utredningen blev klar och offentliggjordes i juni 2019.

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka och analysera om ledningsrättslagen samt om förslaget om förtida marktillträde i SOU 2019:30 är förenliga med dels egendomsskyddet som finns uppställt i 2 kap. 15 § regeringsformen samt art. 1 i tilläggsprotokollet till EKMR, dels proportionalitetsprincipen.

1.3 Disposition

Uppsatsens inledande del rör ledningsrättslagen, som idag är rådande lagstiftning på området om ledningsrätter, för att utmytna i en redogörelse för syftet bakom den. Bakgrund och historia beträffande markintrång presenteras för att läsaren ska få en förståelse för utvecklingen på området och tillkomsten av ledningsrättslagen. Vad ledningsrätter, likväl nätkoncessioner, innebär och hur de regleras beskrivs sedermera. Den intresseavvägning som ska göras vid ledningsrättsupplåtelse och markintrång, vilken följer av ledningsrättslagens båtnadsvillkor, redogörs därefter för. Kort beskrivs hur en sådan intresseavvägning är beroende av egendomsskyddsbestämmelserna. Likaså redogörs för hur markåtkomst och ersättning till följd av en ledningsrättsupplåtelse regleras. Vidare studeras mål där intresseavvägningen och båtnadsvillkoret varit väsentliga för utgången i målet.

Därefter presenteras SOU 2019:30 (Nätkoncessionsutredningen) vilken utmytnar i att kartlägga gällande rätt på området om elledningar och nätkoncession för att senare ge förslag

⁷ SOU 2019:30 Moderna tillståndprocesser för elnät, betänkande av Nätkoncessionsutredningen.

Nätkoncessioners innebörd berörs mer under uppsatsens kapitel 2.2. Termen *elbrist* är känd politiskt och används frekvent i SOU 2019:30. Det som åsyftas är det dock inget annat än det som beskrivs i stycket.

⁸ SOU 2019:30, s. 67.

⁹ SOU 2019:30, s. 171.

på hur lagstiftningen kan förändras i syfte att påskynda utbredningen av elnätet. Nätkoncessionsutredningens förslag som rör förtida marktillträde samt ersättning till följd av det redogörs för. Likväl presenteras ett avsnitt om vilket markägarperspektiv Nätkoncessionsutredningen tillämpar i förhållande till förslagen i utredningen med fokus på förslaget om förtida marktillträde.

Nästa del i uppsatsen rör egendomsskyddet. Avsnittet inleds med en beskrivning om varför ledningsrättslagen hänger ihop med egendomsskyddet. Därefter presenteras det konstitutionella egendomsskyddet följt av det som är stadgat i art. 1 i tilläggsprotokollet till EKMR. För att uppfylla uppsatsens syfte är det väsentligt att redogöra för de båda egendomsskyddsbestämmelserna. Hur bestämmelserna förhåller sig till varandra samt hur de är uppbyggda och tillämpas i praktiken redogörs därför för. Hur bestämmelserna tillämpas i praktiken visas på genom att mål avgjorda av nationell domstol och Europadomstolen redovisas. Därefter följer en beskrivning av proportionalitetsprincipen och dess inverkan på intrång i egendomsskyddet samt ersättning för intrång. Det rättsfall där proportionalitetsprincipen tog form redogörs för men även fler fall där proportionalitetsprincipen varit aktuell presenteras. Nästa del berör ersättning för ledningsrättsupplåtelse där egendomsskyddsbestämmelserna aktualiserats. I det avslutande avsnittet i den här delen av uppsatsen dras slutsatser angående hur ledningsrättslagen förhåller sig till egendomsskyddet.

Uppsatsens avslutande del innehåller en sammanfattning och analys av samt diskussion kring det som framkommit i uppsatsen. Det sista kapitlet inleds med en sammanfattning. Därefter följer först en analys av och diskussion kring ledningsrättslagen i förhållande till egendomsskyddet, följt av förslaget om förtida marktillträde i förhållande till egendomsskyddet. Uppsatsen avslutas med några slutsatser följt av en diskussion kring utvecklingen på området med markintrång i förhållande till egendomsskyddet.

1.4 Metod och material

Då uppsatsen inledningsvis syftar i att utreda gällande rätt på området om ledningsrätter undersöks rättskällorna lag, förarbeten, praxis och doktrin. Utöver dessa används även lantmäteriets handbok om ledningsrätt. Källorna analyseras för att utröna och fastställa gällande rätt. För att uppfylla uppsatsens syfte ska egendomsskyddet därefter studeras och analyseras. För det krävs att regeringsformens regler samt art. 1 i tilläggsprotokollet till

EKMR undersöks. Då uppsatsen i nästa steg syftar till att utreda ledningsrättslagen samt förslaget om förtida marktillträde i förhållande till egendomsskyddet ska gällande rätt kritiskt granskas. Därefter följer en egen värdering av och diskussion kring ledningsrättslagen och dess utveckling, inklusive förslaget om förtida marktillträde, i förhållande till egendomsskyddet.

Ledningsrättslagen används i uppsatsen primärt för att utröna under vilka villkor ledningsrätter får upplåtas och hur ersättning för upplåtelser bestäms. Vad gäller bakgrunden till ledningsrättslagens uppkomst används förarbetena till lagen, doktrin samt SOU 2019:30. Syftet med att beröra rättshistorien utmynnar i att läsaren ska få en djupare förståelse för varför ledningsrättslagen kom till, hur utvecklingen gått och hur den fortsätter framåt genom SOU 2019:30. Ledningsrättslagens syfte och nuvarande bestämmelser ställs i förhållande till Nätkoncessionsutredningen samt det egendomsskydd som finns reglerat dels i regeringsformen, dels i tilläggsprotokollet till EKMR. De båda regelverkens bestämmelser rörande egendomsskyddet studeras och analyseras. Ellagen (1997:857), vilken reglerar nätkoncessioner, används för att beskriva vad som gäller kring just nätkoncessioner. Då det hänvisas till expropriationslagens (1972:719) (ExprL) bestämmelser i Nätkoncessionsutredningen analyseras de relevanta bestämmelserna i den lagen likaså.

Förarbetena till ledningsrättslagen är av intresse att studera då syftet med lagen och hur den bör användas och tolkas framgår där. Det är även av intresse att sedermera ställa förarbetenas uttalanden mot Nätkoncessionsutredningen och rättsutvecklingen på området i övrigt. Även förarbetena till reformen av regeringsformen år 1994 är av betydelse då grundlagen gjordes om i samband med att egendomsskyddet i EKMR inkorporerades i svensk rätt. Förarbetena studeras för att förstå vilken ställning egendomsskyddet förväntades få genom reformen. Likaså studeras förarbetena för att utröna förhållandet mellan egendomsskyddet och förrättningslagstiftningarna såsom ledningsrättslagen.¹⁰ I uppsatsen läggs stor vikt vid SOU 2019:30, utredningen som innehåller förslag på hur ledningsrättslagen kan ändras i syfte att underlätta proceduren kring markinträng inför ledningsrättsupplåtelser. Utredningen har ännu inte lett till en proposition. Oavsett om Nätkoncessionsutredningen leder till en proposition eller inte är det intressant att ställa utredningen i förhållande till bakgrunden till

¹⁰ Med förrättningslagstiftningar menas de lagstiftningar som innehåller bestämmelser om markåtkomst. Se Sjödin, Ekbäck, Kalbro, Norell, 2016, s. 33.

ledningsrättslagen och den utveckling som berör markåtkomst och ledningsrätter.¹¹ Nätkoncessionsutredningen används, utöver ellagen, även för att utreda och fastställa vad som gäller kring nätkoncessioner och hur elnätet är uppbyggt. Expropriationslagens förarbeten studeras och analyseras om än i begränsad omfattning efter vilka bestämmelser som det hänvisas till i Nätkoncessionsutredningen.

Domar från hovrätt, regeringsrätt och Högsta domstolen (HD) studeras i syfte att förstå hur ledningsrättslagens bestämmelser samt egendomsskyddet i regeringsformen tolkas i praktiken. Av vikt för uppsatsens syfte är att studera hur domstolarna gör intresseavvägningen mellan det allmännas och enskildas intresse samt hur egendomsskyddet hänger ihop med ledningsrättslagen och förrättningslagstiftningarna i övrigt. Två mål från HD läggs stor vikt vid i uppsatsen då avgörandena varit prejudicerande i frågan om hur egendomsskyddsbestämmelsen i regeringsformen kopplas till intrång i egendom som gjorts med stöd av förrättningslagstiftning. Mål från Europadomstolen studeras för att utröna hur domstolen tolkar EKMR:s egendomsskyddsbestämmelse samt frågan om ersättning där intrång varit motiverat. Då proportionalitetsprincipen vuxit fram genom praxis studeras det mål där principen stadgades i syfte att utröna hur principen är uppbyggd. Sedermera studeras två mål där principen varit avgörande för utgången i målet i syfte att utröna hur principen tillämpas i praktiken. I övrigt studeras ett annat mål där principen varit avgörande för ersättningsfrågan i målet. Urvalet av praxis har generellt gjorts utifrån vad som lyfts som väsentligt enligt doktrin.

Ett beslut från miljödepartementet används i brist på praxis för att synliggöra intresseavvägningen som görs vid markintrång enligt regeringsformen. Det bör kommenteras att miljödepartementets beslut liksom de hovrättsdomar som används i uppsatsen inte är prejudicerande och därför är deras rättskällevärde lägre än praxis från högsta instans. Trots det är det av intresse att studera domarna och beslutet i fråga när domar från högsta instans saknas i syfte att få en förståelse för hur rättsreglerna tolkas i praktiken.

¹¹ Se Bengtsson, 2011 s. 777, där han skriver om att använda statliga offentliga utredningar som rättskällor. Bengtsson menar att en statlig offentlig utredning som ännu inte lett till lagstiftning, men som inte heller "lagts på hyllan", bör användas inte enbart för att belysa gällande rätt utan även i övrigt kan resonemangen vara av intresse. Uttalanden i en sådan utredning kan exempelvis klargöra teoretiska problem eller visa på tendenser i rättsutvecklingen. För domstolarna tycks statliga offentliga utredningar spela stor roll, enligt Bengtsson.

Doktrin används primärt som en källa för sammanställning av bestämmelser och rättsfall och tolkning av dessa, för att på ett djupare plan förstå diskussionen runt ledningsrätter, intrång i egendom och egendomsskyddet. Egendomsskyddet, både det som är stadgat i EKMR liksom det som regleras i regeringsformen, diskuteras i hög utsträckning i doktrin. Det diskuteras i vilka situationer som inskränkningar i egendomsskyddet är befogat, den intresseavvägningen som görs liksom ersättningsfrågan i fall där intrång sker. Doktrinen i uppsatsen används därför i syfte att belysa men även kritiskt granska gällande rätt vad gäller ledningsrättslagen och egendomsskyddet. Specifikt doktrin skriven av Bertil Bengtsson används dels för att tyda förhållandet mellan och utvecklingen av ledningsrättslagen och egendomsskyddet, dels för att kritiskt granska detsamma. Lantmäteriets handbok på området om ledningsrätt används likväl, trots att den inte är en traditionell rättskälla. Den är dock användbar dels genom vidare hänvisningar till exempelvis förarbeten och lantmäteriets eget rättsfallsregister, dels för hur den skildrar ledningsrättslagens tillämpning i praktiken vad gäller upplåtelse av ledningsrätter och ersättning för upplåtelse.

2 Ledningsrättslagen – då, nu och i framtiden

2.1 Ledningsrättslagens tillkomst

Idéerna om expropriation till gynnande av allmänna intressen i utbyte mot ersättning för den drabbade föddes i Frankrike efter den franska revolutionen. Expropriation kom till uttryck i fransk lagstiftning år 1810. Många europeiska länder följde Frankrike i fotspåren under det närmsta århundradet. I Sverige infördes den första allmänna expropriationslagstiftningen år 1845.¹² Expropriationslagstiftningen genomgick därefter flera förändringar. Grunden till att dagens expropriationslagstiftning stadgades var att ersättningsbestämningarna, enligt då rådande 1917 års expropriationslagstiftning, ofta ansågs bli oskäligt höga. Därav blev expropriationsförfaranden ekonomiskt ofördelaktiga för många kommuner. I syfte att slippa expropriera mark kunde kommuner av ekonomiska skäl planera expanderingsområden som var mindre fördelaktiga. För att det skulle bli mer ekonomiskt fördelaktigt för kommunerna att expropriera mark från enskilda antogs det en ny expropriationslag år 1972. Den lagen gäller än idag.¹³

Innan ledningsrättslagen trädde i kraft saknades en specifik lagstiftning beträffande markupplåtelse för allmännyttiga ledningar. Då kunde intrång i fast egendom primärt göras genom expropriation, eller på frivillig väg genom servitut eller nyttjanderätt.¹⁴ Expropriation beviljades då, och även idag, av regeringen i enlighet med 3 kap. 1 § expropriationslagen (1972:719) (ExprL).¹⁵ Innan 1972 års lag beviljade kungen expropriation.¹⁶ Vid beslut om expropriation har regeringen enligt 2 kap. 12 § ExprL att väga de allmänna intressena av expropriationen mot de enskilda. Tillstånd meddelas endast om det föreligger starka skäl i form av väsentliga allmänna intressen och en överenskommelse på frivillig väg bör ha försökt nås men misslyckats.¹⁷ I 2 kap. ExprL uppräknas uttömmande de ändamål för vilka expropriation får ske. På grund av avsaknaden av specifika regler kring just ledningsrättsupplåtelser och problemen som uppstod därav, ansågs det finnas ett behov av en ny uppsättning regler specifikt utformade för ledningsrättsupplåtelser.¹⁸ Sedan ledningsrättslagens ikraftträdande utgör markintrång i form av ledningsrättsupplåtelser en mer

¹² Ekbäck, 2016, s. 29.

¹³ SOU 2007:29, s. 17–19.

¹⁴ Ekbäck, 2016, s. 29.

¹⁵ Observera dock situationerna då regeringen kan överlämna frågan till länsstyrelsen i enlighet med 3 kap. 1 § 2 st. ExprL.

¹⁶ Se lag (1917:189) om expropriation.

¹⁷ Prop. 1972:109, s. 113.

¹⁸ SOU 1972:57, s. 36.

förenklad process där lantmäteriet får besluta om markintrång ska göras i enlighet med 5 § LL. Sedan ledningsrättslagens ikraftträdande sker endast ett fåtal markintrång med stöd av expropriationslagen.

Vid tiden för införandet av ledningsrättslagen var det rådande läget att de flesta ledningsrätter uppläts med stöd av frivilliga överenskommelser. I förarbetena bedömde Statens vattenfallsverk att frivilliga uppgörelser var absolut övervägande beträffande ledningsintrång och motsvarade mellan 95–97 procent.¹⁹ I de 3–5 procent av fallen som återstod, där överenskommelse inte hade lyckats nås mellan ledningshavaren och markägaren, uppstod svårigheter att få till stånd markåtkomst med stöd av tvång på grund av avsaknaden av lämplig lagstiftning. Av den anledningen ansågs det behövas en särskild förrättningslagstiftning som rörde ledningar. I förarbetena till ledningsrättslagen betonades att det var av största vikt att frivilliga uppgörelser fortsatte att vara det dominerande sättet att upplåta ledningsrätter på, trots den nya lagen. Så långt som det var möjligt skulle frivilliga överenskommelser mellan sakägarna beträffande ledningsrätter och ersättningsfrågan förespråkas. I förarbetena betonades även att frivilliga uppgörelser har en psykologisk betydelse då förhandlingar underlättas när de bedrivs under fria former.²⁰

Sedan ikraftträdandet av ledningsrättslagen och andra förrättningslagstiftningar såsom fastighetsbildningslagen (1970:988) (FBL) sker markintrång och expropriativa ingrepp i hög utsträckning med stöd av lagstiftningarna i fråga och inte expropriationslagen. En ledningsrättsupplåtelse med stöd av ledningsrättslagen beskrivs inte sällan som en förenklad form av expropriation. Det sker nämligen en tvångsupplåtelse oavsett fastighetsägarens inställning.²¹ Till följd av markintrång med stöd av ledningsrättslagen aktualiseras frågan om det lagstadgade egendomsskydd som finns både i svensk rätt samt i EKMR. I uppsatsens kapitel 2.3 samt 3 resoneras det vidare kring egendomsskyddet i förhållande till ledningsrättslagen.

2.1.1 Innebörden av en ledningsrätt

En starkströmsledning som syftar till att transportera el och försörja privatpersoner, företag och infrastruktur med el behöver anläggas fysiskt för att uppfylla sitt syfte. Mark måste

¹⁹ Prop. 1973:157, s. 64.

²⁰ Prop. 1973:157, s. 24.

²¹ Larsson, Synnergren, 2015, s. 31.

således tas i anspråk för att ledningen ska kunna anläggas och senare användas för sitt syfte. För att mark ska tas i anspråk används idag, som tidigare konstaterats, primärt ledningsrättslagen.

I 2 § LL anges vilka typer av ledningar som en ledningsrätt får upplåtas för. Ledningar som omfattas av ledningsrättslagen är, bland annat, sådana som ingår i ett elektroniskt kommunikationsnät för allmänna ändamål eller vatten- eller avloppsledningar. Likaså omfattas koncessionspliktiga elektriska starkströmsledningar. En koncessionspliktig starkströmsledning innebär att det krävs ett tillstånd för att få bygga och använda ledningen, enligt 2 kap. 1 § ellagen. En ledningsrätt kan även upplåtas för så kallat kanalisation. Det innebär att en ledningsrätt får upplåtas till tunnlar, rör, kulvertar och liknande om dessa krävs för att kunna dra en, exempelvis, starkströmsledning. Starkströmsledningar är den typ av ledningar som är föremål för uppsatsen. Ledningsrätt är en form av hybrid mellan servitut och nyttjanderätt. Ledningsrätten behöver dock inte knytas till en härskande fastighet. Istället åvilar ledningsrätten den fysiska eller juridiska person som äger ledningen. Ledningsrätten gäller för all framtid, så om ledningen skulle behöva bytas ut följer ledningsrätten till den nya ledningen.²² En ledningsrätt gäller således även mot kommande ägare av fastigheten och den gäller även före eventuella upplåtelseavtal som berör fastigheten.²³

Alla de befogenheter som ingår för servitut gäller även för ledningsrätter. Ledningshavaren kan därmed behöva beträda markägarens mark och använda vägar för reparation och underhåll av ledningen. Ledningshavaren har ofta rätt att företa handlingar i syfte att sköta sitt underhåll av ledningen. Det kan röra sig om att ta bort buskage eller träd samt utnyttja naturprodukter såsom schaktmassor.²⁴ Enligt hovrättsavgörandet RH 2006:6 behöver inte en ledningshavare underrätta den enskilda fastighetsägaren vars fastighet är belastad med ledningen om vilka träd och buskar som behöver röjas i syfte att säkerställa ledningens skick. Den enskilda fastighetsägaren kan också bli skyldig att avstå från att nyttja sin fastighet på ett visst sätt för ledningens skull. Exempel på ett sådant nyttjande är att uppföra byggnader i närheten av ledningen.²⁵

²² Prop. 1973:157, s. 85.

²³ Ekbäck, 2016, s. 30.

²⁴ Prop. 1973:157, s. 87–88.

²⁵ Prop. 1973:157, s. 87–88.

2.2 Elledningar och nätkoncession

Utbyggnaden av det svenska elnätet påbörjades runt början av 1900-talet. Elektrifieringen växte fram inledningsvis med lokal elproduktion som försörjde lokala hushåll och företag. Med tiden kompletterades de lokala elnäten med transmissionsnätsledningar som möjliggjorde transporter av el och en gemensam användning av el.²⁶ Idag består Sveriges elnät av transmissionsnät, vilket tidigare kallades för stamnät, samt region- och lokalnät. Transmissionsnätet utgör det rikstäckande nätet av kraftledningar som möjliggör transporter av el långa sträckor. Transmissionsnätet möjliggör att produktionen av el i förhållande till konsumtionen av den inte behöver ske på samma plats, utan överförs med enkelhet genom kraftledningarna.²⁷ Regionnätet transporterar sedan elen från transmissionsnätet till konsumenten eller användaren genom lokalnätet. Regionnätet fungerar således som en mellanhand. Genom lokalnätet transporteras elen ut till hushåll och andra slutkunder. Alla tre näten drivs med stöd av nätkoncessioner.²⁸ Nätkoncession innebär att ett tillstånd från nätmyndigheten Energimarknadsinspektionen måste ges för att få bygga och använda starkströmsledningar enligt 2 kap. 1–1a § ellagen.²⁹ Utbyggnaden av det svenska elnätet och utvecklingen som följt därav ledde till att syftet med nätkoncessioner har ändrats sedan de infördes år 1903. I början var syftet med tillstånd, alltså koncession, sammankopplat med säkerhet då ledningarna ansågs farliga. Nu för tiden rör det sig snarare om en lämplighetsprövning som överensstämmer med en fri och konkurrensdrivande elhandel.³⁰

Eftersom elnätet är en grundläggande och avgörande del av infrastrukturen i Sverige, samt då den utgör en viktig beståndsdel beträffande krisberedskap och försvar, är Svenska kraftnät den ansvarande myndigheten för ledningsrätt rörande alla ledningar i transmissionsnätet. Svenska kraftnät ansvarar således för elförsörjningen i Sverige.³¹ För att dra nya ledningar i syfte att utveckla elnätet och ansvara för elförsörjningen behöver intrång göras i enskilda markägares fastigheter. Innan en sådan ledningsrättsupplåtelse ska prövas behöver först ett tillstånd utfärdas av nätmyndigheten, vilket kallas koncession. Således kan en ledningsrättsprocess påbörjas först efter att tillstånd för koncessionsledningen getts. Vissa elledningar kräver dock inget tillstånd för att byggas. Sådana icke-koncessionspliktiga

²⁶ SOU 2019:30, s. 61–62

²⁷ SOU 2019:30, s. 59; Energimarknadsbyrån

[<https://www.energimarknadsbyran.se/el/elmarknaden/elnatet/elens-vag/>] 2019-10-17.

²⁸ SOU 2019:30, s. 59–60.

²⁹ Energimarknadsinspektionen är den nuvarande nätmyndigheten, se SOU 2019:30, s. 129.

³⁰ SOU 2019:30, s. 61–62; prop. 1902:9, s. 6; prop. 1993/94:162, s. 1.

³¹ SOU 2019:30, s. 15; Ekbäck, 2016, s. 8; Svenska kraftnät [<https://www.svk.se/om-oss/>] 2019-10-17.

ledningar ingår ofta i interna elnät som används för eget vidkommande, exempelvis elledningar inom en fabrik eller en flygplats som används endast för att försörja just den byggnaden med el. Elnätet måste dock också vara begränsat utbrett och tydligt avgränsat för att inte vara koncessionspliktigt.³² De flesta starkströmsledningar är förenade med koncession då de ofta har en spänning, strömstyrka eller frekvens som kan vara farlig för personer eller egendom.³³

Ellagen reglerar närmre förutsättningarna för nätmyndigheten Energimarknadsinspektionen att meddela tillstånd för starkströmsledningar. Det finns två typer av nätkoncessioner; nätkoncession för område och nätkoncession för linje. Den som fått nätkoncession för område har rätt att inom det området fritt bygga och dra starkströmsledningar inom den högsta tillåtna spänningen enligt beslutet. För ledningar med högre spänning krävs särskild koncession för linje, det vill säga ett särskilt beslut. Nätkoncession för linje avser som huvudregel en specifik ledning med en bestämd sträckning.³⁴ Vad som gäller för nätkoncession för område respektive nätkoncession för linje regleras i 2 kap. 2 § ellagen. Beslut om nätkoncession gäller som huvudregel tills vidare.³⁵ De närmre förutsättningarna framgår av 2 kap. 6–10 §§ ellagen och utmynnar i en lämplighetsprövning av anläggningen, området och koncessionshavaren samt miljöhänsyn. Först när koncessionsprocessen är klar och tillstånd givits av Energimarknadsinspektionen kan ledningsrättsprocessen påbörjas där de relevanta frågorna om markåtkomst adresseras.³⁶

2.3 Ledningsrättslagens båtnadsvillkor

I de fall ledningsrättsupplåtelsen sker utan samtycke från markägaren gäller vanligen ledningsrättslagens regler.³⁷ Det finns flera villkor som måste vara uppfyllda för att en ledningsrätt ska få upplåtas och dessa finns uppställda i 6–12 §§ LL. Om upplåtelsen uppfyller det så kallade båtnadsvillkoret ska en ersättning som motsvarar intrångets allvarlighet bestämmas. Båtnadsvillkoret finns uppställt i 6 § LL och innebär att det måste föreligga båtnad för att ingreppet ska få genomföras. Det innebär att fördelarna med ledningen och placeringen av den överväger olägenheterna ur allmän och enskild synpunkt. Båtnaden innebär också att ändamålet med ledningen och placeringen av den inte lämpligen kan

³² SOU 2019:30, s. 59.

³³ Energimarknadsinspektionen [<https://www.ei.se/>] 2019-12-10.

³⁴ SOU 2019:30, s. 59.

³⁵ SOU 2019:30, s. 68.

³⁶ SOU 2019:30, s. 70–71.

³⁷ Ekbäck, 2016, s. 25.

tillgodoses på ett annat sätt. Prövningen av båtnaden är en slags proportionalitetsbedömning.³⁸ Den lämplighetsprövning som ska göras i enlighet med 6 § LL utmynnar i att undersöka om det finns andra alternativ än att ta i anspråk marken och fortfarande uppnå syftet med ledningsrättsupplåtelsen. Primärt ska placeringen av ledningen bedömas, om det således finns någon alternativ lokalisering. Även bör andra tekniska alternativ till ledningsrätten undersökas. Det alternativ som vållar minst skada ska som huvudregel väljas. Syftet bakom att undersöka alternativa lokaliseringar grundar sig i att göra en avvägning mellan motstående enskilda intressen.³⁹ Även andra upplåtelseformer som alternativ till ledningsrätten bör undersökas då en ledningsrättsupplåtelse endast bör användas när mindre ingripande upplåtelseformer finns att tillgå, enligt HD i mål NJA 2013 s. 795. Målet i fråga rörde ledningsrätt för en telemast som skulle upplåtas på kommunens mark.

I 6 § LL ställs alltså krav på att en intresseavvägning ska göras där intrånget i egendomen, och de olägenheter som uppkommer genom det, ska ställas mot ändamålet som motiverar upplåtelsen. Ett sådant ändamål kan exempelvis vara att dra elledningar för att kunna försörja ett samhälle med el. I praktiken anses avvägningen främst vara till skydd för enskilda intressen och sådana olägenheter som åsyftas kan vara ekonomiska och ideella värden. Ett ekonomiskt värde brukar bestå i att fastighetens marknadsvärde minskar, medan ett starkt ideellt värde brukar vara intresset att som markägare få behålla sitt hem ostört och orört.⁴⁰ Dock kan även andra allmänna intressen än det som upplåtelsen syftar till omfattas, exempelvis naturvårdshänsyn.⁴¹ I NJA 2013 s. 441 ansåg HD att det primärt var de enskilda intressena som skulle beaktas angående den i målet sökta ledningsrätten. HD fastslog i målet att ett ledningsrättsbeslut av den art det rörde sig om skulle leda till för stora olägenheter ur enskild synpunkt. Olägenheterna som skulle uppkomma för de enskilda berörda i målet var såväl ekonomiska som ideella. HD menade att om en ledningsrättsupplåtelse medför en försämrad tillvaro beträffande insyn, buller eller dylikt, eller om ledningsrättsupplåtelsen är påtagligt förfulande, utgör det skäl för att en ledningsrätt inte ska tillåtas. I målet uttalade HD även att då fastighetsbildningslagen inte innehåller en fullständig prövning av hur den begärda fastighetsregleringen motiveras av ett allmänt intresse måste en sådan prövning göras särskilt.

³⁸ Lantmäteriet, 2019, s. 44.

³⁹ Prop. 1973:157, s. 132.

⁴⁰ Prop. 1972:109, s. 219.

⁴¹ Prop. 1973:157, s. 132.

I bedömningen om enskilda olägenheter förestår anses det även vara en särskilt försvårande omständighet om det på fastigheten som är föremål för ledningsrättsupplåtelsen finns privatbostäder. Det konstaterades i det så kallade Burlöv kommun-fallet.⁴² Fallet rörde ett beslut om detaljplan där syftet med planen var att etablera en fraktterminal och ett logistikcenter på ett antal privata bostadsfastigheters bekostnad, där fastigheterna i fråga skulle tas i anspråk och lösas in. Hur intresseavvägningen mellan de enskilda och allmänna intressena, i enlighet med 6 § LL, ska göras i praktiken samt vilka intrång som tillåts framgår inte av ledningsrättslagen eller dess förarbeten, vilket kritiserades av remissinstanserna vid lagförslaget. Det betonades även av flera remissinstanser att förslaget till ledningsrättslagen endast kunde godtas om enskildas intressen beaktas vid anläggningen av koncessionspliktiga ledningar.⁴³

Båtnadsvillkoret i 6 § LL kompletteras av ytterligare en intresseavvägning som måste göras innan en ledningsrätt kan upplåtas. Det rör sig om de fall där en upplåtelse skulle orsaka synnerligt men för den belastade fastigheten. I jämförelse med 6 § ställs det högre krav på det allmänna intresse som behovet att upplåta ledningsrätten grundar sig på. Den här kompletterande intresseavvägningen regleras i 12 § och fungerar som en skyddsbestämmelse för markägaren. I och med skyddsbestämmelsen säkerställs att mark endast tas i anspråk om åtgärden inte orsakar fastigheten synnerligt men. Det finns dock undantag till regeln. En ledningsrätt får upplåtas trots att den åsamkar fastigheten synnerligt men om ledningen är av väsentlig betydelse ur allmän synpunkt eller ska dras fram med stöd av koncessionsbeslut. Om fastigheten åsamkas synnerligt men får fastighetsägaren begära att hela eller del av fastigheten löses in. Vad som bör utgöra ett synnerligt men ska bedömas i det enskilda fallet men det beskrivs i förarbetena att intrånget åtminstone ska vara av hög grad.⁴⁴

I 7–9 §§ LL finns ytterligare bestämmelser som syftar till att skydda allmänna intressen. Dessa bestämmelser kommer dock inte att studeras närmre då allmänna intressen inte omfattas av egendomsskyddet i den bemärkelse som åsyftas i uppsatsen, och därmed får det anses ligga utanför uppsatsens syfte.

Sedan ledningsrättslagens ikraftträdande har ledningsrätter primärt upplåtits med stöd av ledningsrättslagen. År 2018 avkunnades dock en dom från HD som förändrade rättsläget

⁴² Miljödepartementets beslut, M2007/1084/F/P.

⁴³ Prop. 1973:157, s. 35–36.

⁴⁴ Prop. 1973:157, s. 135.

beträffande förrättningar.⁴⁵ Målet rörde två fastigheter som angränsade till varandra. Den ena fastighetsägaren hade ansökt om överföring av sin grannes mark till sin egen fastighet i syfte att utöka parkerings- och vändmöjligheterna på fastigheten. Lantmäteriet hade godkänt ansökan och proceduren skulle ske i enlighet med fastighetsbildningslagen. Grannen överklagade beslutet med hänvisning till det egendomsskydd som finns uppställt i regeringsformen samt EKMR. HD ansåg att marköverföringen i sig inte stred mot fastighetsbildningslagen. Dock ansåg HD att den andra fastighetsägarens intresse av att inte utsättas för markintrånget bedömdes starkare än det allmänna intresset för ökade parkerings- och vändningsmöjligheter. Marköverföringen ansågs därav oproportionerlig. I målet fastslog HD att regeringsformens regler som rör egendomsskyddet ställer krav på att en separat proportionalitetsavvägning mellan allmänna och enskilda intressen måste göras i de fall där intrång på egendomsskyddet görs. Fastighetsbildningslagens regler beträffande det enskildas skydd mot intrång räckte således inte.

Med hänvisning till HD:s uttalande i NJA 2018 s. 753 leder uppsatsen naturligt in på det konstitutionella och konventionsenliga egendomsskydd samt den proportionalitetsbedömning som HD talar om. Det kommer att beröras mer under uppsatsens tredje kapitel om egendomsskyddet.

2.4 Ersättning för upplåtelse

Som konstaterats gäller normalt ledningsrättslagens regler i de fall där en ledningsrättsupplåtelse sker utan samtycke från markägaren. Det vanliga intrånget rörande ledningsrätter är just ledningsrättsupplåtelser eller inlösen av del av fastighet, till skillnad från expropriation och inlösen av hela fastigheten.⁴⁶ Fastighetsägaren kan begära att hela eller del av fastigheten löses in om en ledningsrättsupplåtelse genomförs trots att synnerligt men uppkommer för fastigheten. Sådan inlösen regleras i 12 § 2–3 st. LL. Även ledningshavaren har rätt att begära inlösen i de fall då markägaren inte kan anses ha något beaktansvärt intresse av att behålla fastigheten samt om en sådan åtgärd endast skulle medföra en ringa höjning av ersättningen till markägaren.⁴⁷ Till följd av en ledningsrättsupplåtelse ska alltså ersättning utgå för intrånget, alternativt ska del av eller hela fastigheten lösas in. Ersättning för upplåtelser och inlösen regleras i 13 § LL. I lagrummet stadgas att 4 kap. ExprL ska tillämpas

⁴⁵ NJA 2018 s. 753.

⁴⁶ Lantmäteriet, 2019, s. 81.

⁴⁷ Prop. 2014/15:74, s. 27.

gällande ersättning. Normalt ska intrångsersättningen utgöra ett engångsbelopp som motsvarar vad fastigheten minskar i marknadsvärde till följd av intrånget samt ett påslag om 25 procent, i enlighet med 4 kap. 1 § 1–2 st. Det bör tillägas att ersättning endast utgår i de fall ledningsrätten medför ytterligare intrång i förhållande till en tidigare upplåtelse. Det innebär att det normalt inte utgår någon ersättning när ledningsrätter upplåts för befintliga ledningar vilka upplåtits genom avtalsservitut.⁴⁸ Även bör tilläggas att ersättningsbestämmelsen är dispositiv enligt 14 § LL. Således måste inte ersättning betalas till fastighetsägaren till en ersättningsberättigad fastighet om de berörda parterna överenskommit om annat.

Flera remissinstanser påtalade vid ledningsrättslagens lagförslag vissa orosmoment i ersättningsfrågan, bland annat svårigheten att bedöma marknadsvärde före och efter ianspråktagande av marken. Likaså omfattas inte oförutsedda skador som kan uppstå efter förrättningen av nuvarande regler beträffande ersättningsbestämningen. Flera remissinstanser föreslog att en regel om att ledningshavaren i ansökan om förrättningen kan ange den ersättning som ledningshavaren är villig att erbjuda kunde införas i lagen.⁴⁹ På grund av svårigheten att uppskatta marknadsvärdesskillnaden före och efter ianspråktagande blev lösningen på remissinstansernas farhåga att istället försöka uppskatta den direkta skadan av intrånget. På det sättet ska minskningen i marknadsvärdet försöka utrönas enligt nuvarande bestämmelser.⁵⁰

2.5 Ledningsrättslagens vidare utveckling

Den 15 februari 2018 beslutade regeringen att tillsätta en utredare med uppdraget att undersöka reglerna kring nätkoncessioner. I uppdraget ingick att se över de regelverk som idag reglerar starkströmsledningar och ledningsrättsupplåtelser. Uppdraget utmynnade i att lämna förslag på hur utbredningen av elnätet i Sverige kan skyndas på. Ett sådant förslag som väger tungt i utredningen är att göra det enklare för två processer, dels rörande nätkoncession dels rörande ledningsrättsupplåtelse, att löpa samtidigt. Idag får dessa processer endast inledas i undantagsfall. Det normala är istället att nätkoncessionsprocessen inleds först. Nätkoncessionsprocessen innehåller den fundamentala undersökningen av om marken där elledningen önskas anläggas är lämplig för sådan bland annat utifrån miljö- och säkerhetsskäl.

⁴⁸ Se till exempel lantmäteriets rättsfallsregister, mål 09:3, 97:17, 90:10 och 80:75.

⁴⁹ Prop. 1973:157, s. 138.

⁵⁰ Lantmäteriet, 2019, s. 81.

Det regleras i 2 kap. 11 § ellagen. Bedöms marken lämplig för en starkströmsledning påbörjas därefter ledningsrättsupplåtelseprocessen rörande markåtkomst och ersättning för sådan.⁵¹

2.5.1 Bakgrunden till utredningen

Bakgrunden till utredningen är den rådande samhällsutvecklingen med ständigt växande storstäder som Stockholm, Göteborg och Malmö och de krav som därav följer på dels elproduktion, dels transporter av el.⁵² Många elproduktionsanläggningar är lokaliserade långt ifrån områden där behovet av elen finns, varför transporter av stora mängder el är en avgörande faktor. Det i kombination med att förbrukningen av hushållsel i bostäder skiftar beroende på väder med hänsyn till uppvärmning, varför det ställs stora krav på elnätets flexibilitet beträffande överföringskapacitet och produktion. Även den framtida förväntade elektrifieringen inom industri och transport ställer höga och nya krav på elnätet.⁵³

Processen att bygga och dra nya ledningar består av många moment och är därav ofta utdragen. Det är inte bara fråga om markåtkomst utan även frågor om miljö, säkerhet och lämplighet för ledningen aktualiseras. Förutsättningarna för nätkoncession regleras i 2 kap. 6–10 §§ ellagen. Bland annat krävs att anläggningen är lämplig ur allmän synpunkt. Nätkoncessionen får inte heller strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser och måste ta vederbörlig hänsyn till miljön. Utöver det ska området som omfattas av en nätkoncession utgöra en lämplig enhet, likväl ska nätkoncessionshavaren vara lämplig. I övrigt måste nätkoncessionen vara förenlig med säkerhet för människors hälsa och miljö samt skydd för allmänna och enskilda intressen. Det sista regleras i 2 kap. 11 § ellagen. Således kan det konstateras att prövningen av nätkoncession är förhållandevis omfattande. Utöver prövningen påverkar faktorer som projektets omfattning, typ av nätkoncession och samråd med inblandade parter den totala processens längd. Det är inte ovanligt att den totala processen, från att behovet uppstår till att ledningen är i drift, tar uppåt tio år.⁵⁴ När nätmyndigheten, Energimarknadsinspektionen, får in en ansökan om nätkoncession är det inte ovanligt att en komplettering av uppgifter krävs. Myndigheten skickar sedan ut ärendet på remiss där bland annat berörda markägare, länsstyrelser och kommuner ska ta del av ärendet. Begäran av förlängda remisstider från de berörda parterna är inte heller ovanligt. Det ska samrådas med de inblandade parterna innan ärendet slutbereds av nätmyndigheten. Utöver nätkoncession

⁵¹ SOU 2019:30, s. 172, 47, 71.

⁵² SOU 2019:30, s. 51–52.

⁵³ SOU 2019:30, s. 58.

⁵⁴ SOU 2019:30, s. 67.

kan det krävas ytterligare tillstånd från länsstyrelsens sida, såsom en Natura 2000-prövning eller dispens från biotopskyddet. Vissa av de tillstånd som behövs för att bygga en ledning är dessutom begränsade i tiden. Det innebär att en utdragen process kan leda till att ett sådant tillstånd hinner löpa ut innan processen är färdig. Det i sin tur kan leda till att projektet över huvud taget inte går att genomföra.⁵⁵

På grund av längden av den totala processen, från att behov uppstår till att ledningen är i drift, ville regeringen tillsätta en utredare i syfte att kartlägga nuvarande regelverk för att utreda hur lagarna kan ändras i syfte att korta ned processens totala tid.

2.5.2 Utredningens förslag om förtida marktillträde

Utredaren lämnar i sin utredning förslag på hur hela processen, från ansökan om koncessionsbeslut till att ledningen är i drift, kan bli mer skyndsam. Utredningen utmynnar till stor del i att koncessions- respektive ledningsrättsförfarandet bör samordnas. Bland annat betonas vikten av att nätmyndigheten och lantmäteriet samråder så att koncessionsbesluten är uppbyggda på ett sätt så att de gynnar ledningsrättsprocessen.⁵⁶ Ett av de, för uppsatsen, intressanta förslagen på hur processen kan påskyndas rör beträdande av mark för undersökning. Den naturliga ordningen som det ser ut idag är att processen för nätkoncession avslutas innan processen för ledningsrättsupplåtelse kan påbörjas. Företag som önskar att anlägga en ledning (nätföretag) behöver ansöka om det till nätmyndigheten. Nätmyndigheten fattar sedan ett beslut om nätkoncession vilket ska ligga till grund för ledningsrättsprocessen.⁵⁷ För att konkretisera ledningens sträckning samt utröna lämplighet för utbyggnad av elnät behöver en undersökning av den berörda fastigheten göras. Då en sådan markundersökning inte anses ingå i allemansrätten behöver markägaren ge sitt samtycke till undersökningen. Om markägarens samtycke saknas och en undersökning av marken därav inte kan göras uppstår ofta problem gällande preciseringen av ledningens sträckning. Det leder till att handläggningen hos lantmäteriet försvåras och av den anledningen drar ut på tiden.

För att underlätta marktillträde för nätföretagen ges i utredningen förslaget att införa en särskild bestämmelse där länsstyrelsen ska få besluta om rätt till att beträda den berörda

⁵⁵ SOU 2019:30, s. 72–73, 131.

⁵⁶ SOU 2019:30, s. 170–171.

⁵⁷ SOU 2019:30, s. 71, 72.

fastigheten där ledningen önskas att byggas i syfte att genomföra markundersökningar och precisera ledningssträckningen.⁵⁸ Idag finns en bestämmelse i 25a § LL som kort hänvisar till fastighetsbildningslagens regler och fungerar i ledningsrättssammanhang så att lantmäteriet kan besluta att nätföretagen får beträda marken i syfte att göra en sådan undersökning som behövs inför koncessionsbeslutet. Då ett sådant marktillträde som ges med stöd av ledningsrättslagen är prematurt eftersom nätkoncessionsbeslut inte givits ännu får lantmäteriet endast ge ett sådant beslut om ledningens sträckning är så preciserad att lantmäteriet inte behöver göra en prövning av 6–10 §§ LL. Den prövning som åsyftas är alltså den omfattande prövningen, med båtnadsvillkoret inräknat, som lantmäteriet gör för att skydda markägarens samt allmänna och andra enskilda intressen. En otillräcklig precisering av ledningen medför att lantmäteriet inte har möjlighet att undvara en sådan prövning. Då en sådan precisering är svår att göra, framför allt för stora ledningar, utan markåtkomst anges ett stort område i underlaget för koncessionsbeslutet. Ett stort område är enligt lantmäteriets bedömning inte nog avgränsat för att tillåta att nätföretaget beträder marken. Mot bakgrund av det används den bestämmelsen ytterst sällan idag.⁵⁹

Ett koncessionsbeslut med oklarheter beträffande ledningens placering anses vara ofördelaktigt inför själva ledningsrättsprocessen. En precisering av koncessionsbeslutet, tydliga kartunderlag samt goda samtal mellan berörda parter underlättar och skyndar istället på ledningsrättsförfarandet.⁶⁰ Då Nätkoncessionsutredningen till stor del syftar till att korta ned den totala processens tidsåtgång ges ett förslag beträffande förtida marktillträde. Förslaget om den nya bestämmelsen går ut på att länsstyrelsen som myndighet ska ges befogenheten att kunna besluta om ett särskilt undersökningstillstånd där marktillträde ges, oavsett markägarens inställning.⁶¹ Kravet på att sträckningen ska vara preciserad för att marktillträdet ska ges försvinner således. Så blir fallet eftersom det skiljer sig mellan myndigheters rätt att få tillträde till mark genom myndighetsutövning i förhållande till länsstyrelsens prövning av tillstånd för förundersökning av mark och de möjligheter som tillkommer därav. Effekten av den nya bestämmelsen om förtida marktillträde förväntas bli att nätföretaget har möjligheten att påbörja anläggandet av ledningen även om en ledningsrättsupplåtelse inte hunnit vinna laga kraft.⁶²

⁵⁸ SOU 2019:30, s. 171.

⁵⁹ SOU 2019:30, s. 171.

⁶⁰ SOU 2019:30, s. 172.

⁶¹ SOU 2019:30, s. 170.

⁶² SOU 2019:30, s. 173.

2.5.3 Ersättning vid förtida marktillträde

Enligt Nätkoncessionsutredningens förslag ska alltså en ny bestämmelse beträffande förtida marktillträde införas i ledningsrättslagen. Länsstyrelsen ska enligt bestämmelsen få meddela tillstånd att undersöka fastighetsägarens mark för att utröna lämplighet för en eventuell starkströmsledning, innan koncessionsbeslut meddelats, oavsett markägarens inställning. Koncessionsprocessen och ledningsprocessen ska kunna löpa samtidigt för att korta ned den totala tiden innan ledningarna är igång och används. I utredningen finns medvetenheten att en markägare kan motsätta sig att ett nätföretag vistas på och undersöker dennes mark samt kanske även skadar marken – utan att det finns en skäligen anledning att anta att marken är lämplig för en ledningsrättsupplåtelse. Utan att koncessionsbeslut meddelats går det inte att veta om marken där ledningsrätten önskas upplåtas är lämplig för starkströmsledningar. Således kan markundersökningen leda till ingenting om nätmyndigheten inte finner att den undersökta marken är lämplig för starkströmsledningar. Markägaren får utstå ett integritetskränkande intrång utan att den grundläggande förutsättningen för undersökningen är uppfylld, vilket är att marken med säkerhet lämpar sig för starkströmsledningar.

Utredaren tycks medveten om att en ersättning för ett sådant här typ av ingrepp är befogat. Ersättningsfrågan berörs i utredningen om än i korthet. Tydligt är att ersättningsfrågan rörande intrång för markundersökningar måste regleras. Hur den ska regleras är dock inte lika tydligt. Enligt liknande bestämmelser i väglagen (1971:948) och lag (1995:1649) om byggande av järnväg hänvisas det till expropriationslagens regler om inte annat särskilt föreskrivs. Enligt expropriationslagen i sin tur följer att vid tvist i fråga om ersättning ska den som genomför markundersökningen ersätta ägaren för dennes rättegångskostnader oavsett utgången i målet. Således kan uttolkas att de inblandade parterna ska ingå en överenskommelse angående ersättning för intrånget och om de inte lyckas kan markägaren begära att få saken prövad av domstol. Ingreppet är således lagstadgat och får beviljas av myndighet utan att en lagstadgad ersättning utgår. Av Nätkoncessionsutredningen framgår dessutom att om länsstyrelsen i förväg ställer säkerhet för ersättning kan inte beslutet om marktillträdet för undersökningen överklagas.⁶³ Som det är formulerat i utredningen kan det därmed tolkas så att om markägaren på något sätt blir ekonomiskt ersatt för intrånget ska markägaren inte ha fog att överklaga intrånget.

⁶³ SOU 2019:30, s. 174.

2.5.4 Markägarperspektiv

I Nätkoncessionsutredningen anses det finnas ett markägarperspektiv som genomsyrar utredningen, eller i vart fall beaktas det i förhållande till förslagen i utredningen.⁶⁴ Inledningsvis kan konstateras att det i Nätkoncessionsutredningen anses ha utretts om det är möjligt att skynda på elnätsutvidgningsprocessen utan att det innebär allvarliga konsekvenser för miljö- och samhällsintressen samt för berörda markägare.⁶⁵ Slutsatsen kan därmed anses ha blivit att de förslag som presenteras inte innebär allvarliga konsekvenser för berörda markägare. Det betonas till och med att förslagen i utredningen skulle vara positivt för markägaren. Långa samrådster och utdragna tillståndsprocesser medför en osäkerhet för markägare. Den osäkerheten anses minska med stöd av förslagen i utredningen.⁶⁶

Det medges i Nätkoncessionsutredningen att ett tillstånd att undersöka en fastighetsägars mark för ledningsrätter, innan nätkoncessionsbeslut fattats, är inskränkande för markägaren. Eftersom nätkoncessionsbeslut inte fattats vid tiden för markundersökningen är det svårt för markägaren att förutse vad som kommer att hända med marken efter undersökningen. Det förestår även oklart för markägaren om fastighetens marknadsvärde påverkas av undersökningen. Det bemöts i utredningen med att den risken föreligger även idag när en markägare uppsöks för samråd inför en ansökan om nätkoncession. Vidare resoneras inte kring markägarens intressen, utan istället betonas nätföretagens möjlighet att hålla nere kostnaderna genom markundersökningen liksom att den totala tillståndsprocessen kortas ned.⁶⁷ Trots medgivandet om hur inskränkande markundersökningen, innan nätkoncessionsbeslutet meddelats, kan uppfattas av markägaren anses markägarskyddet i förhållande till förslagen i Nätkoncessionsutredningen uppfyllt. Detta då lantmäteriet som myndighet inte får godkänna en ledningsrätt och intrånget som det medför om ändamålet med ledningen lämpligen kan tillgodoses på annat sätt, eller om fördelarna med ledningen inte överväger nackdelarna ur enskild synpunkt.⁶⁸ Det är alltså båtnadsvillkoret i 6 § LL som åsyftas. Villkoret blir dock endast aktuellt när en ledningsrätt faktiskt ska upplåtas. Det som föreslås i Nätkoncessionsutredningen är att göra det enklare att genomföra undersökningar av mark som önskas nyttjas för upplåtelse, innan marken godkänts för starkströmsledningar och en ledningsrättsupplåtelseprocess officiellt tagits vid. Ett sådant intrång för undersökning

⁶⁴ Se SOU 2019:30, exempelvis s. 163.

⁶⁵ SOU 2019:30, s. 129.

⁶⁶ SOU 2019:30, s. 167.

⁶⁷ SOU 2019:30 s. 322.

⁶⁸ SOU 2019:30, s. 320, 163.

berörs inte av båtnadsvillkoret, varför båtnadsvillkoret i aspekten med förtida marktillträde inte kan vara till förmån för markägare. I övrigt talas det om att goda samtal uppmuntras med berörda markägare vilket ska vara till fördel för markägaren.⁶⁹

Förslagen i utredningen anses vara av vikt då Svenska kraftnät endast lyckas nå en frivillig överenskommelse med hälften av de berörda markägarna. Det är främst i områden nära storstäder som markägare motsätter sig intrång. I de områdena är utredningens förslag av största vikt för att underlätta marktillträde för undersökning av mark.⁷⁰ Att betona vikten av utredningens förslag, och därmed möjligheterna till tvångingrepp vid situationer där markägare inte vill tillåta intrång, kan tala för en avsaknad av förståelse för markägarens situation och rätt till sin egendom. Även det faktum att ingen av de 105 remissinstanser som tagits ut för att uttala sig om utredningen tycks representera markägarsidan kan tala för en avsaknad av förståelse för markägarna. De flesta av remissinstanserna som valts utgör kommuner, länsstyrelser och universitet runt om i landet.⁷¹

Tillståndsprocessernas längd är central i Nätkoncessionsutredningen. Syftet med utredningen är att förkorta den totala processens längd från att behovet av ledningen uppstår till att ledningen är i bruk. Det talas om att berörda parter vid processen ofta begär förlängda remisstider vilket förlänger den totala processen. Skälet till varför processen är lång och innehåller många steg talas det dock inte mycket om. Det grundläggande skälet till varför tillståndsprocesserna är långa torde vara att många aspekter och sakägare ska tas hänsyn till och att egendomsintrång ska prövas och behandlas rättssäkert. Riskerna som följer av utredningens förslag att förkorta processens naturliga längd hade i högre utsträckning kunnat adresseras i förhållande till det markägarperspektiv som finns i utredningen.

⁶⁹ SOU 2019:30 s. 285.

⁷⁰ SOU 2019:30, 321.

⁷¹ Remiss 2019-06-25, 12019/01809/E.

3 Egendomsskyddet

3.1 Regeringsformen och EKMR

Ledningsrättslagen innehåller avvägningsbestämmelser där allmänna och enskilda intressen ska vägas mot varandra vid egendomsintrång. Reglerna fungerar till stor del som skydd för markägaren. Fastighetsbildningslagen har liknande avvägningsregler. Genom HD:s beslut i NJA 2018 s. 753 framkom att avvägningsreglerna i fastighetsbildningslagen inte räcker vid egendomsintrång utan en separat prövning av egendomsskyddet i regeringsformen måste göras. De skyddsbestämmelser för enskilda intressen som finns uppställda i fastighetsbildningslagen räckte således inte. Den aktuella förrättningslagstiftningen i målet var fastighetsbildningslagen men analogvis torde uttalandet även vara tillämpligt på ledningsrättslagen.⁷²

Med hänvisning till domen och HD:s beslut ska därför regeringsformens egendomsskydd under det här kapitlet i uppsatsen redogöras för. Vidare ska även egendomsskyddsbestämmelsen i EKMR behandlas. Hur de två bestämmelserna förhåller sig till varandra samt ledningsrättslagen ska också redogöras för.

Som påtalats tidigare innebär ett markintrång med hänvisning till ledningsrättslagen en inskränkning i egendomsskyddet. Egendomsskyddet är inskrivet i svensk grundlag och återfinns i 2 kap. 15 § RF. Enligt bestämmelsen innebär egendomsskyddet att den som äger egendom, såsom en fastighet, har rätt att fritt förfoga över den utan inblandning från andra. För den enskilde fastighetsägaren innebär egendomsskyddet ett skydd mot statliga och offentliga intrång, där endast ett fåtal undantag med starka skäl finns uppställda. Syftet med egendomsskyddet är att skydda enskilda från statliga ingrepp och att flytta makten och kontrollen längre bort från staten.⁷³ I praktiken är vissa intrång och inskränkningar i egendomsskyddet tillåtna med hänvisning till de undantag som finns uppställda. Det anses vara nödvändigt ur samhällssynpunkt att vissa inskränkningar i egendomsskyddet för allmänna ändamål, så som ledningsrätter, är tillåtna.⁷⁴ Sådana inskränkningar görs vanligen i form av tvångsupplåtelse. En tvångsupplåtelse innebär att staten gör ett intrång i egendomsskyddet där ändamålet med intrånget anses mer angeläget ur allmän synpunkt än det enskilda intresset att slippa intrånget. Tvångsupplåtelse såsom ledningsrätter, vilka görs i

⁷² Se lantmäteriets remissvar på SOU 2019:30, s. 4–5, samt uppsatsens kapitel 4.3.1.

⁷³ Åhman, 2002, s. 24.

⁷⁴ Julstad, 2016, s. 11.

syfte att trygga ett samhälle och tillgodose dess behov, anses accepterat i Sverige trots att ett fastighetsintrång och en ledningsrätt samtidigt anses vara ett kraftigt intrång i egendomsskyddet.⁷⁵

Förebilden till egendomsskyddet som är uppställt i regeringsformen finns i art. 1 om skydd för egendom i första tilläggsprotokollet till EKMR. EKMR är att betrakta som svensk lag sedan konventionen inkorporerades i svensk rätt. Det följer av lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt 2 kap. 19 § RF. Med beaktande av att EKMR inkorporerades i svensk rätt år 1995 omformulerades den dåvarande egendomsskyddsbestämmelsen i syfte att överensstämma med artikeln i EKMR.⁷⁶ Införlivandet av EKMR i svensk rätt syftade i att förstärka egendomsskyddets ställning.⁷⁷ Utöver skyddet mot expropriation eller liknande utökades egendomsskyddet till att också omfatta inskränkningar i användandet av mark eller byggnader. Skyddet utökades också genom att det fastslogs att ersättning skulle utgå vid sådana inskränkningar. Ytterligare stärktes egendomsskyddet år 2010 då det tillades i lagtexten att full ersättning skulle utgå vid expropriation eller liknande förfaranden.⁷⁸

Artikel 1 i tilläggsprotokollet, artikeln som rör egendomsskyddet, är inkorporerat i svensk rätt och innebär därmed att det ska gälla som svensk lag. Enligt artikelns grundregel har varje fysisk eller juridisk person rätt till respekt för sin egendom. Dock får den enskildas egendom berövas om det ligger i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag. Vidare innehåller artikeln tre grundsatser där den första berör principen om egendomsskyddet (första stycket, första meningen). Den andra uppställer villkor för berövande av egendom (första stycket, andra meningen) och den sista under vilka förutsättningar intrång i egendomsskyddet får göras (andra stycket).⁷⁹

Art. 1 i tilläggsprotokollet till EKMR lyder som följer:

”Envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränk. Ingen må berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som angivas i lag och av folkrättens allmänna grundsatser.

⁷⁵ Julstad, 2016, s. 11–12; Åhman, 2000, s. 19.

⁷⁶ Prop. 1993/94:117, s. 179.

⁷⁷ Prop. 1993/94:117, s. 1.

⁷⁸ Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliasson, Regner, 2012, s. 149–150; se prop. 1993/94:117, s. 15–19.

⁷⁹ SOU 2008:125, s. 431; se Europadomstolens dom i *James m.fl. mot Förenade kungariket*, den 21 februari 1989.

Ovanstående bestämmelser inskränka likväl icke en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter och andra pålagor eller av böter och viten.”

Egendomsskyddet finns även föreskrivet i Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02). I art. 17 p. 1 återfinns ett särskilt skydd för rätten till egendom. Artikeln ska utgöra ett minimiskydd och minst motsvara art. 1 i tilläggsprotokollet i EKMR. Det följer av art. 52.3 i EU-stadgan. Av den anledningen fokuseras det i uppsatsen särskilt på skyddet i EKMR istället för stadgans skydd.

3.2 Intresseavvägningen: det allmänna eller individen?

3.2.1 Allmänna intressen

Ett ingrepp mot egendomsskyddet får tillåtas om behovet ur allmän synpunkt överväger de nackdelar ingreppet innebär mot den enskilde och ändamålet med intrånget inte kan uppnås på ett annat lämpligare sätt. I regeringsformen tillåts ingrepp i egendomsskyddet om det finns angelägna allmänna intressen. I art. 1 i tilläggsprotokollet till EKMR tillåts ingrepp för det allmännas intresse. Det kan således konstateras att det allmännas intresse är återkommande i de olika regleringarna. Trots olika formuleringar anses innebörden vara detsamma.⁸⁰

3.2.2 Det allmänna intresset enligt regeringsformen

Det i regeringsformen grundlagsstadgade egendomsskyddet skyddar den enskilde mot två typer av ingrepp; dels expropriation, dels rådighetsinskränkningar. Exempel på rådighetsinskränkningar är byggnadsförbud och användarförbud.⁸¹ Det grundlagsskyddade egendomsskyddet får inskränkas ”...när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen” enligt 2 kap. 15 § 1 st. RF. Egendomsskyddet i regeringsformen syftar till att skydda enskildas rätt till sin egendom så långt som det är möjligt. Samtidigt tillåts ingrepp i egendomsskyddet om de är väl motiverade med hänsyn till angelägna allmänna intressen. Egendomsskyddet fungerar således i praktiken inte som ett absolut skydd utan mer som en garant för att intrång i egendom är väl motiverade.⁸² I regeringsformen ges det dock ingen definition av vad som bör utgöra ett angeläget allmänt intresse. I förarbetena konstateras att

⁸⁰ Prop. 1993/94:117, s. 48.

⁸¹ Prop. 1993/94:117, s. 49.

⁸² Prop. 2009/10:80, s. 164.

det inte går att ge någon konkret vägledning mer än ett par exempel. Som exempel på allmänna intressen ges naturvård som jakt och fiske, bostadsbyggnader samt samhällets behov av mark för att tillgodose behovet av gator och andra kommunikationsleder. Vad som utgör ett allmänt intresse måste bestämmas utifrån den rådande samhällsutvecklingen och vad som i varje enskilt fall kan anses vara godtagbart ur rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle.⁸³

Vägledning för bedömning av vad som utgör ett angeläget allmänt intresse är knaper. En utförlig praxis på området saknas men frågan har bedömts i några fall. I hovrättsmålet RH 2005:62, mål nummer Ö710-04, rörde frågan om en golfbana var att anse som ett angeläget allmänt intresse enligt regeringsformens bestämmelser. I målet hade ett privat bolag fått rätt att ta i anspråk privat mark i syfte att anlägga en golfbana. Utan en tydlig motivering och gränsdragning fick alltså en golfbana anses utgöra ett angeläget allmänt intresse. Målet blev omdiskuterat och överklagades till HD utan framgång. Inte heller togs målet upp av Europadomstolen.⁸⁴ I fallet som rörde Burlöv kommun, vilket kortfattat redogjordes för under uppsatsens kapitel 2.3, skulle miljödepartementet avgöra var gränsen för angelägna intressen gick i förhållande till ianspråktagande av mark. I fallet som rörde beslutande av detaljplan vilken syftade till att etablera en fraktkterminal, på bekostnaden av flera bostadsfastigheter, ansåg regeringen att det allmänna intresset inte vägde tyngre än det enskilda. Det fanns nämligen alternativa placeringar för terminalen vilket gjorde att antagandet av detaljplanen i fråga inte fick anses nog motiverat.

Den grund som finns för att inskränka egendomsskyddet enligt regeringsformen utgår från angelägna allmänna intressen. Trots begreppets väsentliga betydelse för egendomsskyddet har begreppet utretts i liten utsträckning. Det gör det naturligt svårare att upprätthålla skyddet.

3.2.3 Det allmänna intresset enligt EKMR

Egendomsskyddet i art. 1 i tilläggsprotokollet till EKMR avser att skydda individen från alla former av egendomsingrepp där möjligheten att disponera sin egendom försvinner. Ett allmänt intresse krävs för att få inskränka på egendomsskyddet i enlighet med artikeln. Artikeln syftar främst till att skydda markägare från ekonomiska förluster och inte i lika hög utsträckning miljömässiga och estetiska intressen. Dock ifall egendomens värde sjunker på

⁸³ Prop. 1993/94:117, s. 48.

⁸⁴ Svea hovrätt mål Ö710-04; Europadomstolens beslut i *af Petersens mot Sverige*, den 3 juli 2007.

grund av att estetiken försämrats kan egendomsskyddet aktualiseras.⁸⁵ Även mindre klara fall av intrång och nyttjandeinskränkningar ingår i egendomsskyddet. Likaså omfattas intrång som i sin tur syftar till att reglera egendoms nyttjande. Kort sagt omfattar egendomsskyddet i EKMR alla former av ingrepp eller berövande av egendom, om än tillfälliga, då alla möjligheter att bestämma över sin egendom försvinner.⁸⁶ I EKMR ingår även andra skyddsbestämmelser än artikeln beträffande egendomsskyddet. Bland annat skyddar konventionen även rätten till rättvis rättegång samt rätten till privat- och familjeliv.

Praxis från Europadomstolen är rikligare än den som finns från nationell domstol beträffande definitionen av vad som utgör ett allmänt intresse. Europadomstolen har fastslagit att varje stat har ett brett tolkningsutrymme beträffande EKMR:s begrepp om allmänna intressen, så kallat ”margin of appreciation”.⁸⁷ Det fastslogs bland annat i målet *James m.fl. mot Förenade Kungariket*.⁸⁸ Målet rörde hyresgäster med långa hyreskontrakt som med stöd av nationell lagstiftning erhöll rätten att lösa in de hyrda fastigheterna. Hyresvärderna ansåg att hyresgästernas lagstadgade rätt att genomföra inlösandet av fastigheterna kränkte hyresvärdens egendomsskydd och saknade ett legitimt allmänt intresse. Europadomstolen uttalade i målet att varje stats definition av ett allmänt intresse endast ska ifrågasättas i undantagsfall. En stats myndigheter ansågs vara mer lämpade än Europadomstolen att definiera vad som kan anses utgöra ett allmänt intresse. Dessutom påpekades att begreppet om allmänt intresse är vidsträckt. Utgången i målet blev således att statens definition av allmänt intresse fick anses utgöra att intrånget i egendomsskyddet var legitimt.

Med hänsyn till utgången i målet *James m.fl. mot Förenade Kungariket* och Europadomstolens uttalande att en stats definition av ett allmänt intresse endast i undantagsfall ska ifrågasättas, kan en stat således fatta betungande beslut till nackdel för den enskildes egendomsskydd.⁸⁹ Det visar på vilken avgörande roll nationell lagstiftning som medger tvångsingrepp i egendomsskyddet, så som ledningsrättslagen, har för upprätthållandet av egendomsskyddet. Trots varje stats breda tolkningsutrymme har Europadomstolen

⁸⁵ Åhman, 2000, s. 198, 202.

⁸⁶ Åhman, 2000, s. 317, 378.

⁸⁷ Bengtsson, 1996, s. 31.

⁸⁸ Europadomstolens dom i *James m.fl. mot Förenade kungariket*, den 21 februari 1989.

⁸⁹ Danelius, 2015, s. 579–580.

fastslagit att domstolen får överpröva en stats beslut om det föreligger risk för att staten tolkat artikeln på ett oproportionerligt eller oskäligt sätt.⁹⁰

3.3 Proportionalitetsprincipen

Utöver att en bedömning ska göras beträffande att ett allmänt intresse gynnas av en inskränkning i egendomsskyddet ska även en bedömning göras huruvida det allmänna intresset kan anses väga tyngre än det enskilda.⁹¹ Den intresseavvägningen ska även göras enligt båtnadsvillkoret i ledningsrättslagen. Det är således en form av proportionalitetsbedömning som ska göras där inskränkningen måste vara proportionerlig i förhållande till ändamålet och intrånget i sig. Proportionalitetsbedömningen i fråga ska göras både enligt svensk rätt och enligt EKMR. I det omtalade målet *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* fastslogs att en sådan proportionalitetsbedömning som nyss beskrivits måste göras i varje enskilt fall.⁹² I förarbetena till reformen av regeringsformen, i samband med inkorporeringen av EKMR, konstaterades att en proportionalitetsavvägning ska göras i varje enskilt fall. Genom att en sådan avvägning görs ska det råda en balans mellan intrångets belastning för den enskilde och det allmänna intresse av intrånget.⁹³ Proportionalitetsbedömningen som ska göras är ett uttryck för den så kallade proportionalitetsprincipen. Principen innebär i korthet att åtgärder inte ska gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Framför allt aktualiseras principen när två eller flera intressen står mot varandra, exempelvis det allmänna intresse mot det enskildas intresse.⁹⁴

Europadomstolen har fastslagit att proportionalitetsprincipen ska genomsyra alla konventionella rättigheter inklusive egendomsskyddet.⁹⁵ Principen har varit avgörande för utgången i flera mål avgjorda av Europadomstolen. I det mål där principen först kom till uttryck, *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, var Sverige faktiskt det första land att någonsin dömas för en kränkning av egendomsskyddet enligt EKMR.⁹⁶ Målet rörde expropriation av fastigheter i samband med en omstrukturering av Stockholm stad i syfte att möjliggöra ökad

⁹⁰ Danelius, 2015, s. 579; Europadomstolens dom i *James m.fl. mot Förenade kungariket*, den 21 februari 1989.

⁹¹ Se NJA 2018 s. 753; Europadomstolens dom i *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, den 23 september 1982; C-58/08, *Vodafone m.fl.*

⁹² Europadomstolens dom i *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, den 23 september 1982.

⁹³ Prop. 1993/94:117, s. 39–40.

⁹⁴ Lebeck, 2016, s. 171.

⁹⁵ Danelius, 2015, s. 57.

⁹⁶ Observera dock Europadomstolens dom i *Marckx mot Belgien*, den 13 juni 1979 där Belgien fälldes för att ha kränkt diskrimineringsförbudet i art. 14. Förbudet innebär att rättigheterna som omfattas av konventionen ska respekteras, däribland art. 1 i tilläggsprotokollet vilket innefattar egendomsskyddet.

biltrafik i centrum liksom frigöra lokaler för kontor och affärer. De två i målet berörda fastighetsägarna hade ingen möjlighet att överklaga expropriationsbeslutet. Dessutom löpte expropriationstillståndet en obegränsad tid framåt, och fastighetsägarna var inte heller berättigade till någon ersättning för skadan de orsakats. Europadomstolens samlade bedömning var att de långvariga expropriationstillstånden med vad de innebar kränkte respekten för egendom. Europadomstolen utdömde skadestånd och Sverige uppmanades även att ändra rådande lagstiftning, vilket sedan skedde.⁹⁷

Proportionalitetsprincipens vikt vid inskränkningar i egendomsskyddet kom först till uttryck i Europadomstolens dom i målet *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* år 1982. Sedan dess har principen synts i, bland annat, det så kallade Barsebäckmålet.⁹⁸ I *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* konstaterades att prövningen av proportionalitet i mål som inkräktar på egendomsskyddet kan delas upp i tre delar:

- i. Är ingreppet lämpligt med hänsyn till ändamålet?
- ii. Finns det alternativa åtgärder som är mindre ingripande?
- iii. Väger det allmännas intresse i förhållande till det enskildas tyngre?

Samtliga av de ovanstående tre villkor ska vara uppfyllda för att ett intrång ska anses vara proportionerligt. Det innebär således att ett intrång i egendomsskyddet kan vara baserat på ett angeläget allmänt intresse men om mindre, för den enskilde, ingripande åtgärder finns att tillgå kan intrånget inte anses vara befogat.

Principen har sedan den kom till aktualiserats i många mål där egendomsingrepps legitimitet prövats. I målet *Fredin mot Sverige* bedömdes frågan om ett egendomsingrepp var proportionerligt i förhållande till inskränkningen för den enskilde att nyttja egendomen.⁹⁹ Målet rörde exploatering av en grustäkt som staten sedan återkallade. Tvisten rörde lagligheten av beslutet att återkalla klagandens tillstånd att exploatera grustäkten. Återkallelsen hade stöd i svensk lag, och gjordes i syfte att gynna ett allmänt intresse. Domstolen fastslog inledningsvis att varje stat ges ett brett utrymme att bedöma vad som utgör ett allmänt intresse. Sedermera ansåg domstolen att klagandena i målet var medvetna

⁹⁷ Opsahl och Friberg, 1983, s. 401.

⁹⁸ RÅ 1999 ref. 76.

⁹⁹ Europadomstolens dom i *Fredin mot Sverige (nr 1)*, den 18 februari 1991.

om att exploateringsstillståndet kunde återkallas vid tiden för investeringen i grustäkten. Klagandenas visshet om ett eventuellt återkallande redan vid investeringen av grustäkten medförde att Europadomstolen kom till slutsatsen att svenska statens åtgärd och inskränkning inte ansågs oproportionerlig. Ett mål där omständigheterna är lika de i *Fredin mot Sverige* är *Pine Valley Developments Ltd m.fl. mot Irland*.¹⁰⁰ I det målet gjorde Europadomstolen samma bedömning.

I Burlöv-kommunfallet som redogjorts för ovan bedömdes att eftersom det fanns alternativa placeringar av frakterminalen var åtgärden att lösa in flera bostadsfastigheter inte befogat. Bedömningen gjordes inte utifrån proportionalitetsprövningens tre delar, som fastställdes i *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, men motiveringen till domen kan hänföras till prövningsspunkt två – nämligen att åtgärden inte var befogad med hänsyn till att det fanns alternativa lösningar som var mindre ingripande.

Proportionalitetsprincipens uppbyggnad med dess tre villkor gör att den är bred och omfattar många situationer. Principens uppbyggnad i kombination med att principen ska genomsyra alla de rättigheter som återfinns i EKMR gör att den har en viktig självständig betydelse vad gäller respekten för egendom samt tolkningen av om ingrepp anses legitima eller inte. Många av målen från Europadomstolen tycks snarare kretsa kring huruvida ett intrång är förenligt med proportionalitetsprincipen än huruvida åtgärden grundar sig på ett allmänt intresse. Principen aktualiserar den viktiga prövningen om det finns mindre ingripande åtgärder som kan vidtas för att uppnå målet med intrånget samt om syftet är legitimt och hur intressekonflikterna ser ut. På grund av principens vikt vid egendomsintrång borde principen ges ökad betydelse vid bedömningen av egendomsintrångs legitimitet.¹⁰¹

Slutligen ska tilläggas att ett intrång kan anses oproportionerligt även om det finns ett allmänt intresse som i sig väger tyngre än det enskilda om den enskilda inte erhåller en skälig och tillräcklig ersättning. Det fastslog Europadomstolen i målet *James m.fl. mot Förenade Kungariket*. Rätten till ersättning för tvångsupplåtelse redogörs för och diskuteras närmre i uppsatsens avsnitt 3.4.

¹⁰⁰ Europadomstolens dom i *Pine Valley Developments Ltd m.fl. mot Irland*, den 29 november 1991.

¹⁰¹ Åhman, 2010, s. 308.

3.4 Ersättning för ledningsrättsupplåtelse

Om en enskild fastighetsägare tvingas utstå en upplåtelse ska full ersättning utgå för förlusten i enlighet med 2 kap. 15 § RF. Enligt bestämmelsens tredje stycke ska ersättning bestämmas ”enligt grunder som anges i lag”. För att full ersättning ska utgå krävs att den pågående markvändning avsevärt försvåras av intrånget. Begreppet om pågående markanvändning är förhållandevis vitt och omfattar många situationer, dock fokuserar det på fastighetsägarens möjlighet att fortsätta använda sin mark som tidigare. Således tas inte hänsyn till eventuella framtida typer av användning.¹⁰² Att den pågående markanvändningen avsevärt måste försvåras innebär primärt inte att den ekonomiska förlusten ska vara avgörande utan fokus läggs på omfattningen av intrånget i sig.¹⁰³

Som nämnts ska den ersättning som den enskilde är berättigad till bestämmas enligt lag. Det innebär att bedömningen ska göras enligt gällande lag på området för tvångsingreppet. I ledningsrättslagen regleras frågor om ersättning för markupplåtelse i 13–13 d §§. Enligt 13 § 1 st. LL ska ersättning bestämmas enligt 4 kap. ExprL där ledningsrätt likställs med inlösen av fastighet. Ersättningen ska som huvudregel enligt 4 kap. 1 § ExprL motsvara den minskning i marknadsvärde som fastigheten får utstå till följd av intrånget. Utöver det ska även ett påslag om 25 procent av marknadsvärdet betalas ut som skadeersättning.

HD har inte enbart fastslagit att intrång i egendomsskyddet ska bedömas särskilt enligt regeringsformens grundlagsstadgade egendomsskydd utan även att ersättning som följer av intrånget ska bedömas med hänvisning till den grundlagsstadgade rätten till ersättning.¹⁰⁴ Det senare fastslogs i NJA 2007 s. 695. Målet rörde rätt till intrångsersättning för en optokabel som skulle upplåtas inom ett område för redan befintliga kraftledningar. Lantmäteriet ansåg att eftersom optokabeln skulle upplåtas inom samma område som den befintliga kraftledningen kunde inte någon minskning i marknadsvärde för den upplåtande fastigheten anses uppstå. Därav skulle ingen ersättning utgå. HD bedömde att även om det inte kunnat konstaterats att fastighetens marknadsvärde faktiskt sjunkit på grund av intrånget, ska ersättning utgå med hänvisning till den grundlagsfästa rätten till ersättning enligt 2 kap. 15 § 2 st. RF. HD menade att även om inte en minskning i fastighetens marknadsvärde till följd av ingreppet kunnat konstateras hade en ekonomisk skada dock uppkommit för fastigheten.

¹⁰² SOU 2013:59, s. 50–51, 64–65.

¹⁰³ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 546.

¹⁰⁴ Se NJA 2018 s. 753.

Därmed bedömde HD att ersättning skulle utgå med hänvisning till den konstitutionella rätten till ersättning som följer av markintrång.

Europadomstolen har dömt i mål i fråga om ersättning för tvångsupplåtelse. Domstolen har uttalat att egendomsintrång utan ersättning är oproportionerligt men att vad som utgör en skälig ersättning är upp till varje stat att bedöma.¹⁰⁵ Domstolen uttalade dock i målet *James m.fl. mot Förenade Kungariket* att vissa situationer kan motivera en ersättning som inte uppgår till marknadsvärdet. Målet, som beskrivits i uppsatsens kapitel 3.2.3, rörde en fastighetsägare som motsatte sig att sina hyresgäster erhållit rätt att lösa in de hyrda fastigheterna med stöd av nationell lagstiftning. Domstolen fastslog att ersättningsvillkoren är av stor vikt vid bedömningen om intrånget anses vara proportionerligt. Villkoren för ersättning är alltså väsentliga för om ingreppet i egendomsskyddet anses legitimt och det är en del i den proportionalitetsbedömning som ska göras.

Proportionalitetsprincipen i fråga om ersättning anses innebära att ersättningen ska bestämmas till ett högre belopp när allmänintresset är mindre. Hur starkt det allmänna intresset är får således betydelse för ersättningens belopp.¹⁰⁶ Det kan även tilläggas att regeringsrätten, i det ovannämnda Barsebäckmålet, uttalade att vid proportionalitetsbedömningen rörande tvångsanspråktagande av mark är frågan om ersättning en viktig del.

3.5 Slutsatser om egendomsskyddet i förhållande till ledningsrättslagen

Sammanfattningsvis innebär ett intrång med stöd av ledningsrättslagen ett intrång i egendomsskyddet vilket aktualiserar regeringsformen och EKMR. Hur ledningsrättslagen faktiskt förhåller sig till egendomsskyddet är av intresse att undersöka, bland annat med hänsyn till HD:s uttalande i NJA 2018 s. 753.

I samband med inkorporeringen av EKMR i svensk lag reformerades regeringsformen i syfte att stärka det egendomsskydd som redan innan fanns formulerat i lagen. Naturligen aktualiserades då frågan om hur rådande lagstiftning beträffande egendomsintrång förhöll sig till egendomsskyddet. Utan någon vidare utredning eller djupare motivering konstaterades dock att sådan lagstiftning uppfyllde egendomsskyddets krav. Det ansågs inte behöva utredas närmre då någon förskjutning i rättsläget inte skedde. Eftersom egendomsskyddet enligt

¹⁰⁵ Cameron, 2014, s. 141; Danelius, 2015, s. 581–582.

¹⁰⁶ SOU 2012:61, s. 123.

EKMR innebär att intrång i egendomsskyddet kan vara rättfärdigat om det stöds av inhemsk lag ansågs inte ledningsrättslagen behöva utredas i samband med inkorporeringen av EKMR.¹⁰⁷

I en ytterligare utredning av regeringsformen konstaterades att ingrepp såsom expropriation får ske med stöd av inhemsk lag men att ingreppen trots det omfattas av regeringsformens egendomsskydd.¹⁰⁸ Egendomsskyddet, när det infördes, hade således betydelse för befintlig lagstiftning som berör intrång i egendom. Av den anledningen hade förhållandet mellan ledningsrättslagen, och de andra förrättningslagstiftningarna, och egendomsskyddet kunnat utredas. Istället ansågs en lämplig prövning av egendomsskyddet redan göras i varje enskild lagstiftning.¹⁰⁹ Det har bekräftats bland annat i NJA 1996 s. 110 där HD uttalade att den ändrade lydelsen av grundlagsbestämmelsen angående egendomsskyddet inte hade någon inverkan på fastighetsbildningslagen. Fastighetsbildningslagens regelsystem ansågs uppfylla kvalifikationskravet vad gäller att intrånget i egendomen ska vara befogat med hänsyn till allmänna intressen. Därmed spelade inte egendomsskyddsregleringen någon större roll trots lagändringen. Resonemanget som fördes i NJA 1996 s. 110 var HD i mål NJA 2018 s. 753 skeptisk till. Med hänsyn till det synsätt som utvecklats i svensk praxis beträffande att egendomsskyddet kräver att en proportionalitetsbedömning görs i det enskilda fallet ansåg HD i NJA 2018 s. 753 att slutsatsen som HD dragit i NJA 1996 s. 110 var överspelad. Den utveckling som HD i NJA 2018 s. 753 åsyftade ansågs ha kommit till uttryck i flera rättsfall under 2000-talet. Genom HD:s resonemang i NJA 2018 s. 753 fick egendomsskyddet en starkare ställning.

¹⁰⁷ Prop. 1993/94:117, s. 16, 49, 57.

¹⁰⁸ Prop. 1993/94:117, s. 49; SOU 1993:40, del A, s. 46.

¹⁰⁹ Prop. 1993/94:117, s. 16.

4 Diskussion

4.1 Ledningsrättslagen i förhållande till egendomsskyddet

Ledningsrättslagen tillkom då specifik lagstiftning saknades på området för upplåtelse av rättigheter i mark i syfte att dra ledningar för allmänt behov. Ledningsrättslagens syfte vid tillkomsten var att, till skillnad från det tidigare förfarandet med markåtkomst i form av expropriation, göra det billigare och enklare att upplåta mark för ledningsrätter. Istället för regeringens inblandning och beslutsfattande gavs lantmäteriet den rollen. Det gjordes även enklare att tillåta ledningsrättsupplåtelser enligt ledningsrättslagens regler i förhållande till expropriationslagens bestämmelser. Vid den här tiden var inte Sverige medlem i EU och EKMR hade ännu inte inkorporerats i svensk lag. När EKMR faktiskt blivit del av svensk lag var Sverige till och med det första land att bli fälld för att inte ha tillgodosett det egendomsskydd som finns uppställt i tilläggsprotokollet till EKMR. Det var uppenbart att egendomsskyddet behövde stärkas i svensk rätt och i rättstillämpningen. Rättsutvecklingen och egendomsskyddets roll förmåddes stärkas ännu mer, vilket framkom i NJA 2018 s. 753. HD drog i målet slutsatsen att en särskild prövning av egendomsskyddet i regeringsformen samt EKMR måste göras vid egendomsingrepp med stöd av fastighetsbildningslagen. Analogvis torde det gälla även ledningsrättslagen. Även NJA 2007 s. 695 innebar en förstärkning av egendomsskyddet där HD i målet beslutade att ledningsrättslagen inte räcker för bedömning av ersättning i mål om intrång, utan ersättning ska beslutas enligt regeringsformen. Slutsatsen av de båda målen blev att egendomsskyddsreglerna inklusive fråga om ersättning ska tas i beaktande vid egendomsintrång med stöd av ledningsrättslagen.

Förarbetena till ledningsrättslagen skrevs innan egendomsskyddet blivit del i svensk rätt. Egendomsskyddet i dess nuvarande form tillkom på 1990-talet. Första gången egendomsskyddet formulerades var i 1973 års regeringsform.¹¹⁰ Då löd bestämmelsen att varje enskild som blir berövad sin egendom genom expropriation eller liknande åtgärd ska tillförsäkras ersättning.¹¹¹ Att den enskildes egendom i sig skyddas formulerades således inte. Då ledningsrättslagen tillkom samma år som egendomsskyddet formulerades första gången kan det anses förståeligt att lagen eller förarbetena inte berörde egendomsskyddet i den bemärkelsen. Ledningsrättslagens förhållande till det egendomsskydd som fanns vid ikraftträdande av lagen går därmed inte att utreda. Dock gavs det en chans att utreda lagen i

¹¹⁰ Se prop. 1973:90, s. 2.

¹¹¹ Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliasson, Regner, 2012, s. 149.

samband med förstärkningen av egendomsskyddet vid inkorporeringen av EKMR år 1994. Det ansågs i förarbetena till reformen av regeringsformen att en utredning av förrättningslagstiftningarna inte var nödvändigt då staterna enligt EKMR får göra intrång i egendomsskyddet med stöd av nationell lag. Trots det bedömde HD läget annorlunda i mål NJA 2018 s. 753. HD bedömde istället att, med fokus på fastighetsbildningslagen, specifik förrättningslagstiftnings skydd för egendom inte räcker utan en särskild prövning enligt regeringsformens egendomsskyddsbestämmelse måste göras. Det tyder på att ledningsrättslagens skydd i sig inte räcker, vilket även poängteras av lantmäteriets remissvar på SOU 2019:30.¹¹²

En särskild prövning av egendomsskyddsbestämmelsen i regeringsformen innebär att ett angeläget allmänt intresse måste vara grunden till intrånget. Trots att begreppet om allmänna intressen anges i svensk grundlag och är avgörande för upprätthållandet av egendomsskyddet har begreppet utretts i liten utsträckning. Det i kombination med den begränsade praxisen på området gör det svårare att upprätthålla skyddet. Hovrättsfallet som rörde frågan om en golfbana var att se som ett angeläget allmänt intresse är ett exempel på ett mål som ger vägledning i frågan, men målet har också fått kritik. Som exempel i förarbetena till regeringsformen anses gator och naturskyddsområden vara sådana allmänna intressen som åsyftas. Det allmänna intresset av en golfbana kan inte anses lika stort som intresset av gator i ett samhälle.

Varken i förarbetena till regeringsformen eller i praxis utreds huruvida elledningarna utgör ett sådant allmänt intresse som omfattas av regeringsformens egendomsskyddsbestämmelse. Trots det kan det nog konstateras att koncessionspliktiga starkströmsledningar utgör ett allmänt intresse med hänsyn till jämförelsen med gator och andra kommunikationsleder. Att starkströmsledningar utgör ett allmänt intresse kan nog konstateras, men likt Bengtsson finner jag att svårigheten snarare ligger i att avgöra om det är ett angeläget allmänt intresse.¹¹³ Bengtsson har riktat kritik mot ledningsrättslagen i förhållande till det grundlagsstadgade egendomsskyddet. Bengtsson menar att ledningsrättslagen ger möjligheten att göra intrång i egendom även när det allmänna intresset av upplåtelsen är obetydligt eller inte ens finns. Detta trots lagens skyddsvillkor för enskilda intressen och rätten till sin egendom. Som exempel ges 33 § LL vilken reglerar möjligheten att ändra en ledningsrätt till följd av

¹¹² Se lantmäteriets remissvar i uppsatsens kapitel 4.3.1.

¹¹³ Bengtsson, 1996, s. 37.

förändrade förhållanden. Lagrummet kan aktualiseras ifall ledningen medför olägenheter för enskilda sakägare.¹¹⁴ Bengtsson menar alltså att ledningsrättslagen inte enbart ger möjligheten att göra ingrepp i egendom när det allmänna intresset är obetydligt utan dessutom kan en ledningsrätt upplåtas till följd av ett enskilt intresse. Det går inte hand i hand med egendomsskyddet. Enligt egendomsskyddsbestämmelsen, både i regeringsformen och EKMR, måste ett allmänt intresse vara grunden till intrånget.

Bengtsson var även kritisk beträffande ersättning för egendomsintrång i samband med reformen av regeringsformen när inkorporeringen av EKMR gjordes. Han menade att den ersättningsbestämmelse som infördes i regeringsformen, beträffande att mer än full ersättning ska utgå för expropriation, inte var till fördel för egendomsskyddet och enskilda markägare. Detta eftersom frivilliga överenskommelser inte främjas när expropriationsersättningen blir så pass hög.¹¹⁵

En särskild prövning av egendomsskyddsbestämmelsen innebär även att den grundlagsstadgade rätten till ersättning ska prövas i enlighet med NJA 2007 s. 695. I NJA 2007 s. 695 menade HD att ledningsrättslagens bestämmelser om ersättning inte räcker för att bedöma frågan om ersättning för intrång. I målet hade lantmäteriet dömt att intrångsersättning inte skulle utgå då någon minskning i fastighetens marknadsvärde inte kunde utrönas. HD menade att eftersom ersättningsfrågan är grundlagsfäst och ekonomisk skada kunnat konstateras skulle ersättning utgå även om inte marknadsvärdets minskning kunnat utrönas. Det ska tilläggas att just problem med bedömningen av hur en fastighets värde minskas till följd av ett intrång var en av de farhågor som flera remissinstanser pekade på vid införandet av ledningsrättslagen. Det här, tillsammans med Bengtssons uttalanden och kritik som beskrivits tidigare, kan tala för att ledningsrättslagen inte uppfyller de krav på ersättning för upplåtelser som regeringsformen och egendomsskyddet ställer upp.

Kritik har riktats mot ledningsrättslagen redan vid tillkomsten av lagen. Flera remissinstanser riktade vid förslaget kritik mot flertalet av den nya lagens bestämmelser då de var till nackdel för den enskilde markägaren. Bland annat angav länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län att frivilliga förhandlingar ska uppmuntras och att det kan ske genom att ledningshavaren i sin ansökan om förrättning ska ange den ersättning som denne tycker är skälig och är villig att

¹¹⁴ Bengtsson, 1996, s. 62; NJA II 1974 s. 224.

¹¹⁵ Bengtsson, 2010, s. 728.

betala. En sådan bestämmelse ansågs kunna införas i lagtexten.¹¹⁶ I förarbetena uttalades att frivilliga överenskommelser främjas om sökanden anger den ersättning denne vill betala för upplåtelsen, men att en sådan bestämmelse inte behövde införas i lag.¹¹⁷ Remissinstansen Svea hovrätt ifrågasatte hur avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen ska göras enligt lagen. Hovrätten menade att en oförutsebarhet förelåg då det inte på förhand gick att se under vilka förutsättningar en ledningsrätt fick upplåtas tvångsvis. Skydd för allmänna intressen ansågs framgå men skyddet för enskilda intressen var svagare på så sätt att en enskild sakägares enda möjlighet att hindra en tvångsupplåtelse var att anmärka på ledningens beskaffenhet. Enligt hovrätten överensstämde det mindre bra med de principer som borde gälla vid tvångsupplåtelser. Hovrätten menade även att koncessionspliktiga ledningar endast borde få upplåtas om motstående enskilda intressen beaktats vid prövningen.¹¹⁸

Kritik lades fram mot ledningsrättslagen redan vid förslaget där farhågor gällande att markägarens skydd för sin egendom samt rätt till skälig ersättning inte kunde säkerställas enligt föreslagna bestämmelser. Enligt Bengtsson kan intrång med stöd av ledningsrättslagen göras utan att allmänna intressen ligger till grunden för intrånget, vilket inte är förenligt med grundlagsskyddet. Ledningsrättslagens bestämmelser räckte inte för att tillgodose den enskildes grundlagsstadgade rätt till ersättning till följd av intrång enligt HD i NJA 2007 s. 695. Med stöd av det framkomna kan ledningsrättslagens förenlighet med egendomsskyddet ifrågasättas.

4.2 Nätkoncessionsutredningen i förhållande till egendomsskyddet

Egendomsskyddet avser att skydda individen från alla former av egendomsingrepp där möjligheten att disponera sin egendom försvinner. Skyddet omfattar även intrång som i sin tur syftar till att reglera egendoms nyttjande vilket markundersökningar i syfte att upplåta ledningsrätter kan anses falla under. Egendomsskyddet omfattar alla former av ingrepp eller berövande av egendom, om än tillfälliga, då möjligheterna att bestämma över sin egendom försvinner. I Nätkoncessionsutredningen föreslås att en bestämmelse om förtida marktillträde införs i ledningsrättslagen. Då ett sådant förtida marktillträde innebär att markägaren tappar sin förmåga att bestämma över sin egendom omfattas ett sådant intrång av egendomsskyddet.

¹¹⁶ Prop. 1973:157, s. 41.

¹¹⁷ Prop. 1973:157, s. 39.

¹¹⁸ Prop. 1973:157, s. 35–36.

Förenligt med egendomsskyddet och proportionalitetsprincipen är att använda den minst ingripande åtgärden för ändamålet. Det betonades i förarbetena till ledningsrättslagen att trots den nya lagen skulle frivilliga uppgörelser fortsätta att vara det dominerande sättet att lösa markåtkomst på. Sakägarna skulle ägna sig åt frivilliga överenskommelser så långt som det var möjligt innan markåtkomst med tvång aktualiserades. Förslagen som presenteras i Nätkoncessionsutredningen går ut på att ledningshavaren tillsammans med länsstyrelsen och lantmäteriet på tvingande väg, utan någon aktning för egendomsskyddet, ska kunna undersöka och upplåta rättigheter i mark – utan att ens beröra frågan om alternativa åtgärder så som frivilliga avtal. I kommittédirektiven ingick inte heller att utreda sådana frivilliga lösningar utan endast att se över nuvarande regelverk vilka berör markåtkomst med tvång. Det kan ses problematiskt när det i förarbetena till ledningsrättslagen framhölls att frivilliga överenskommelser skulle uppmuntras och fortsätta vara den dominerande upplåtelseformen trots lagens ikraftträdande. Nätkoncessionsutredningens uppdrag gick ut på att ge förslag på hur tillstånds- och intrångsprocessen skulle kunna kortas ned i syfte att påskynda utbredningen av det svenska elnätet. Med hänsyn till uttalandet i ledningsrättslagens förarbeten om att frivilliga överenskommelser har en psykologisk påverkan då förhandlingar underlättas när de bedrivs under fria former skulle den långa processen kunna förkortas genom att ingå frivilliga överenskommelser med markägarna istället för att utveckla möjligheterna till markåtkomst och intrång med stöd av tvång.

Utredaren anser att utredningen präglas av ett markägarperspektiv. Dock speglas inte det i valet av remissinstanser. Utredaren menar att markägarens intresse tas hänsyn till genom att lantmäteriet inte får bevilja en ledningsrättsupplåtelse utan att båtnadsvillkoret är uppfyllt. Båtnadsvillkoret kan dock endast tillämpas vid faktiska ledningsrättsupplåtelse och inte vid det förtida marktillträdet som Nätkoncessionsutredningen föreslår. Det beskrivs även att en påskyndad process är till fördel för markägaren då långa samrådstider och en utdragen process medför en osäkerhet för markägaren. Enligt mig innebär det en ännu större osäkerhet för markägaren om det lättvindigt kan beslutas om tillträde till dennes mark utan att en ersättningsgaranti eller överklagbarhet föreligger. Utöver det berör inte heller utredaren egendomsskyddet vilket även lantmäteriet belyser i sitt remissvar. Skyddet aktualiseras innan markåtkomst genom ledningsrättsupplåtelse sker således redan vid det förtida marktillträdet. Om markägaren motsätter sig det intrånget, och inte heller kan garanteras ersättning för det, är det ett sådant intrång som inte båtnadsvillkoret och lantmäteriets prövning för en ledningsrättsupplåtelse hjälper mot eftersom den processen kommer vid ett senare skede.

Därmed kan det konstateras att markägarperspektivet i utredningen är något bristande. Även det faktum att egendomsskyddet inte nämns alls i utredningen trots att utredningens förslag innebär en inskränkning av egendomsskyddet talar för ett bristande markägarperspektiv. Beaktande av frivilliga alternativ framgår således inte och inte heller rättssäkerheten bakom ett visst förslag. Som beskrivits under uppsatsens kapitel 2.5.2 vill utredaren att länsstyrelsen ska få meddela beslut om undersökning av mark för ledningsrättsupplåtelse innan beslut om koncession givits, det vill säga innan beslut givits att marken ens är lämplig för upplåtelse. Rättssäkerheten kan ifrågasättas då markägaren utan insyn i beslut inte med enkelhet kan följa processen då, genom detta förslag, ledningsrättsupplåtelseprocessen ska löpa samtidigt som koncessionsbeslutsprocessen. Rättssäkerheten kan också ifrågasättas då ett beslut om markundersökning inte kan överklagas om länsstyrelsen innan undersökningen påbörjas lovat ersättning till markägaren. Ersättningen ska alltså göra intrånget godtagbart utan att någon annan inställning till beslutet tas hänsyn till. Dessutom framstår det något oklart i utredningen hur ersättningsbestämning och utbetalning förväntas gå till i praktiken vilket även det kan anses vara orättssäkert. Rätten till ersättning till följd av intrång är en grundlagsstadgad rättighet som är förenlig med egendomsskyddet. Om det finns ett allmänt intresse som motiverar intrånget ska ersättning undersökas för att kompensera intrånget. Då ett förtida marktillträde kan anses vara ett sådant tillfälligt intrång som syftar till att resultera i ett egendomsberövande eller en nyttjandeinskränkning omfattas det av egendomsskyddsbestämmelserna och därmed bör ersättningsfrågan beröras.

I utredningen berörs frågan om ersättning om än kort. Det har lagts betydligt mindre vikt vid ersättningsfrågan än vid förslaget om hur själva intrånget ska få gå till. I utredningen framgår inledningsvis att ersättning för markintrång bör regleras. Expropriationslagens regler beträffande undersökningsersättning i syfte att expropriera mark hänvisas till som exempel. I 7 kap. 6 § ExprL framgår att ersättning för skada och intrång vid markundersökning ska utgå. Talan om ersättning ska väckas vid domstol. Av förarbetena framgår att meningen om att ersättning ska utgå utgör en allmän regel och att den de facto endast har en ringa praktisk betydelse.¹¹⁹ Om en frivillig överenskommelse om ersättning inte kan träffas får markägaren stämma för ersättning, enligt förarbetena.¹²⁰ Det tycks betyda att faktumet att ersättning ska utgå inte följs i praktiken utan om markägaren önskar ersättning får denne stämma den som gjort intrånget. Ersättning tycks således inte utgå på eget bevåg utan ersättning kan erhållas

¹¹⁹ Prop. 1972:109, s. 323.

¹²⁰ Prop. 1972:109, s. 334.

om domstol finner det lämpligt. Eftersom rätten till ersättning är så betydande vid intrång, både enligt grundlag och HD i NJA 2007 s. 695, hade ersättningsfrågan kunnat utredas i större omfattning i Nätkoncessionsutredningen. Då ersättningsfrågan är så pass viktig kan inte expropriationslagens bestämmelse rörande ersättning vid markundersökning, där ersättning inte utgår automatiskt utan endast om markägaren stämmer för det, anses eftersträvansvärd.

Det faktum att ersättning enligt förslaget om förtida marktillträde endast utgår om stämning för det görs kan i sig tala för att det strider mot egendomsskyddet i EKMR. Europadomstolen har konstaterat i flera mål att kärnan i egendomsskyddet finns i ersättningen.¹²¹ Som tidigare beskrivits omfattar egendomsskyddet alla former av ingrepp eller berövande av egendom, om än tillfälliga sådana, där alla möjligheter att bestämma över sin egendom försvinner. Enligt Europadomstolen bör staten presumtionsvis betala ut ersättning om egendomsskyddsartikeln kränkts.¹²² Det kan tolkas så att staten ska göra det på eget initiativ vilket inte sker enligt min tolkning av Nätkoncessionsutredningens förslag om ersättning vid förtida marktillträde.

Även om ersättning utgår för ett ingrepp innebär det dock inte automatiskt att ingreppet är befogat och tillåtet enligt egendomsskyddsbestämmelsen i EKMR. Enligt praxis från Europadomstolen ska ett ingrepp i egendomsskyddet vara proportionerligt för att vara godtagbart. Även om det finns ett allmänt intresse måste ingreppet vägas mot den enskildes intresse och åtgärden får inte innebära en oskälig börda för den enskilde. Så formulerade sig även HD i NJA 2018 s. 753 där domstolen kom fram till att ingreppet i det målet inte var proportionerligt. Proportionalitet i förhållande till egendomsskyddet har även berörts i flera svenska mål, liksom i *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* och många fler fall från Europadomstolen. Proportionaliteten ska baseras på flera faktorer och är inte avhängig ersättning. Ett ingrepp kan således vara oproportionerligt även om ersättning utges. Den minst ingripande åtgärden ska användas enligt proportionalitetsprincipen. En frivillig överenskommelse hade varit en mindre ingripande åtgärd än ett förtida marktillträde. I övrigt hade en mindre ingripande åtgärd medfört förutsebarhet och ett besluts överklagbarhet liksom en ersättningsgaranti. Det faktum att ersättningen inte är bestämd i lag och inte heller utgår

¹²¹ Se till exempel Europadomstolens dom i *Lithgow m.fl. mot Förenade Kungariket*, den 8 juli 1986.

¹²² Se till exempel Europadomstolens dom i *Holy Monasteries mot Grekland*, den 9 december 1994, fotnot 9, § 71. Domstolen uttalade på samma sätt som i domarna *James m.fl. mot det Förenade Kungariket* och *Lithgow m.fl. mot det Förenade Kungariket*, enligt egen översättning: ”Avsaknad av kompensation kan endast i undantagsfall anses godtagbart under artikel 1”.

automatiskt bör beaktas tillsammans med faktumet att det ofta är svårt att bedöma hur mycket ersättning som är skälig.

Vid varje enskilt fall av egendomsintrång ska en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen göras enligt egendomsskyddsbestämmelsen i regeringsformen och EKMR. Enligt NJA 2018 s. 753 ska en särskild prövning av egendomsskyddet i regeringsformen göras vid ingrepp i egendom även om den särskilda förrättningslagstiftningen på området tillåter ingreppet. Att anlägga elledningar i syfte att försörja samhället med el kan nog bedömas vara ett sådant allmänt intresse som omfattas av regeringsformen. Trots att egendomsskyddsbestämmelsen inte nämns i utredningen beskrivs det att koncessionspliktiga starkströmsledningarna utgör ett angeläget allmänt intresse. Som bekant återfinns begreppet ”angeläget allmänt intresse” i egendomsskyddsbestämmelsen i regeringsformen. Som tidigare beskrivits kan det diskuteras om koncessionspliktiga starkströmsledningarna utgör ett sådant *angeläget* allmänt intresse som omfattas av regeringsformen. Dock på grund av den enligt regeringen befarade elbristen som riskerar att uppstå om inte elnätet vidgas skulle nog anläggandet av starkströmsledningarna nu kunna anses som angeläget, precis som det påtalas i utredningen.

Frågan om ett nätföretags behov av ett förtida marktillträde utgör ett angeläget allmänt intresse måste också beröras. Ett förtida marktillträde ska i sin tur leda till att den totala processen, från behovet av ledningen till dess att ledningen är i bruk, påskyndas. Det skulle kunna ses som ett allmänt intresse i fråga om behovet av el i förhållande till den befarade elbristen. Även om ett beslut om förtida marktillträde anses vara ett angeläget allmänt intresse ska åtgärden proportionalitetsbedömas. Utifrån den bristande säkerheten gällande ersättning samt den eventuella icke-existerande överklagbarheten skulle intrånget kunna anses vara oproportionerligt.

Med hänsyn till utredningens förslag om förtida marktillträde skulle utvecklingen kunna te sig så att ledningshavaren gör intrång i högre utsträckning än idag då det blir enklare när företaget inte behöver vänta på koncessionsbeslutet. Resultatet kan bli en inflation av markundersökningar utan att samtliga leder till en faktisk ledningsrättsupplåtelse där ersättningsbestämningen är någorlunda vedertagen. Då är det viktigt med rättssäkerhet och garanti för ersättning för intrånget och den eventuella markskadan.

4.2.1 Lantmäteriets remiss till Nätkoncessionsutredningen

Av de 105 remissinstanser som tagits ut för att uttala sig om utredningen kan inte jag finna någon som representerar markägarsidan. Enligt min åsikt bör en utredning inhämta åsikter och uttalanden från representanter för samtliga parter som beräknas att påverkas i betydande omfattning om utredningens förslag blir verklighet. Det kan även anses vara anmärkningsvärt att de som personligen i sitt privatliv kommer att påverkas av om utredningen blir lag, det vill säga markägarna, inte får uttala sig.

Av de remissinstanser som hunnit yttra sig om förslaget är lantmäteriet en av dessa. Lantmäteriet konstaterar att utredningen i flera delar innehåller sådana brister att en svårighet att bedöma förslagets konsekvenser uppstår. Lantmäteriet menar att i dessa delar måste en fortsatt och mer fördjupad utredning göras. En sådan del är den, som utredningen menar, ökade flexibiliteten avseende koncessionsprövningen och vad den kan få för konsekvenser för, bland annat, bestående ledningar.¹²³ Utredningen innebär nytt ansvar för lantmäteriet vilket gör att myndigheten ställer höga krav på utredningens konsekvenser och effekter, både positiva och negativa. Lantmäteriet anser inte att det samråd som utredaren ska ha med lantmäteriet i enlighet med kommittédirektiven har skett i behövlig utsträckning. Dessutom anser lantmäteriet att utredningen inte kunnat visa på hur den föreslagna tillståndsprocessen skulle vara mer effektiv än den nuvarande.¹²⁴ Den farhåga som lantmäteriet därmed ser är att den totala processens tid inte kommer att minska på det sätt som utredaren förväntar sig.¹²⁵

Lantmäteriet tar också upp den väsentliga frågan om egendomsskyddet, ordet eller innebörden som inte nämns över huvud taget i utredningen. Lantmäteriet konstaterar att NJA 2018 s. 753, målet där HD menade att en särskild prövning mot egendomsskyddet måste göras i mål där ett egendomsintrång enligt fastighetsbildningslagen sker, analogvis även gäller för egendomsintrång enligt ledningsrättslagen. Eftersom en särskild prövning av egendomsskyddsbestämmelsen måste göras kommer ytterligare proportionalitetsbedömningar att behöva göras från lantmäteriets sida. Lantmäteriet poängterar även att skyddet för den enskilda äganderätten blir subsidiär till nätföretagens flexibilitet, likaså förutsebarheten och markägarens rättigheter, och ett resonemang kring detta saknas i utredningen.¹²⁶

¹²³ Lantmäteriets remissvar på SOU 2019:30, s. 1.

¹²⁴ Lantmäteriets remissvar på SOU 2019:30, s. 1–2.

¹²⁵ Lantmäteriets remissvar på SOU 2019:30, s. 5.

¹²⁶ Lantmäteriets remissvar på SOU 2019:30, s. 4–5.

4.3 Slutsatser

Då frivilliga vägar ska försöka nås i så hög utsträckning som möjligt enligt ledningsrättslagens förarbeten anser jag att det hade kunnat beröras dels i kommittédirektiven, dels i Nätkoncessionsutredningen. Då syftet med utredningen är att möjliggöra en snabbare utbredning av elnätet borde åtminstone frivilliga vägar undersökas eftersom det kan vara en lösning på problemet. Innan ledningsrättslagens ikraftträdande uppgjordes markåtkomst på frivillig väg i mellan 95–97 procent av fallen. Enligt Svenska kraftnät har antalet frivilliga överenskommelser sjunkit till runt 50 procent. Till följd av att möjligheterna till markåtkomst med stöd av tvång blivit fler har även användningen av tvång för markåtkomst blivit större. Med stöd av egendomsskyddets stärkta roll i samband med att alternativ till intrånget i form av avtalsrättsliga uppgörelser finns att tillgå, och det fungerat tidigare, kan Nätkoncessionsutredningens förslag ifrågasättas.

Enligt Nätkoncessionsutredningen motsätter sig många markägare intrång med stöd av tvång. Skälet till det tror jag till stor del beror på vikten av integritet samt den bristande säkerheten för ersättning. Då bestämningen av ersättningen kan skifta och generellt är svår att göra, eftersom minskningen av värdet på fastigheten är svår att mäta, finns brister vad gäller ersättningsfrågan. Det oroar markägaren. Marktillträde och åtkomst på frivillig basis ligger närmre för handen då sådana dels inte behöver innebära en evig uppoffring, dels kan ersättningen bestämmas till vad markägaren tycker är skäligt. Precis som det konstaterades i förarbetena till ledningsrättslagen underlättas förhandlingar om markintrång om de bygger på frivillighet. Som länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus beskrev vid förslaget till ledningsrättslagen skulle lagen kunna innehålla en bestämmelse vilken gör det möjligt för ledningshavaren att erbjuda markägaren den ersättning som denne är villig att betala och på det sättet mötas i en överenskommelse. Samma resonemang kan jag göra i förhållande till bestämmelsen om det förtida marktillträdet i Nätkoncessionsutredningen.

När expropriation lagstadgades fanns inga andra förrättningslagstiftningar som gjorde det möjligt att göra intrång på annans mark. Kraven för expropriation var dessutom högt ställda och expropriation beviljades endast i undantagsfall. Genom tillkomsten av ledningsrättslagen underlättades processen för att göra intrång. Beslutsfattandet flyttades från regeringen till en myndighet. Genom Nätkoncessionsutredningen föreslås det att det allmänna i ännu högre utsträckning ska bevilja intrång. Enligt mig visar det på en utveckling i fel riktigt, framför allt när ledningsrättslagens förarbeten betonar vikten av frivilliga överenskommelser i förhållande

till tvångsintrång. Omsättning av tillgångar och egendom sker ständigt och de flesta, enligt min uppfattning, är tillmötesgående till rätt pris och villkor. Precis som det påtalades i förarbetena till ledningsrättslagen; förhandlingar underlättas om de drivs under fria former. Det i förhållande till att de flesta å andra sidan inte reagerar väl på tvång och integritetskränkande intrång som de inte givit samtycke till. Samma resonemang använder jag vad gäller problemet med den befarade elbristen. Eftersom el är en så grundläggande del i samhället och de flesta därav kan förstå behovet av ett utvidgat elnät, är nog de flesta positivt inställda till att, på frivillig väg, hjälpas åt för att försöka lösa utbredningen. Egendomsskyddet har varit och är ännu i ständig debatt. Synen på skyddet präglas av politiska värderingar och samhällsstrukturer.¹²⁷ Skyddet har dock ansetts nödvändigt med hänsyn till att den stadgats i grundlag och räknas som en grundläggande mänsklig rättighet enligt EU. Av HD-uttalanden att döma, men likväl Europadomstolens dom i *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, behöver Sverige anstränga sig för att upprätthålla skyddet. Ett samhälle med duglig och utbredd elförsörjning är en nödvändighet och naturligtvis eftersträvansvärt, men det gäller att inte glömma bort den enskilda markägarens grundläggande rättigheter på vägen.

¹²⁷ Nergelius, 2003, s. 142–146; Åhman, 2000, s. 146.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Regeringens propositioner (Prop.)

Kongl. Maj:ts Nöd. Proposition N:o 9 prop. 1902:9.

Kungl. Maj:ts prop. 1972:109 med förslag till expropriationslag.

Kungl. Maj:ts proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.

Kungl. Maj:ts prop. 1973:157 med förslag till ledningsrättslag m.m.; given 12 oktober 1973.

Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.

Prop. 1993/94:162 Handel med el i konkurrens.

Prop. 1997/98:45 del 1 Miljöbalk.

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.

Prop. 2014/15:74 Ledningsrätt i tomträtt.

Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 1972:57 Ledningsrättslag.

SOU 1993:40 del A Fri- och rättighetsfrågor: delbetänkande.

SOU 2007:29 Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser?

SOU 2008:125 En reformerad grundlag.

SOU 2012:61 Högre ersättning vid mastupplåtelse.

SOU 2013:59 Ersättning vid rådighetsinskränkningar.

SOU 2019:30 Moderna tillståndsprocesser för elnät.

Departementsserien (Ds)

Miljödepartementets beslut, M2007/1084/F/P.

Remisser

Remiss av betänkandet Moderna tillståndsprocesser för elnät (SOU 2019:30).

Remissvar

Lantmäteriets remissvar på SOU 2019:30.

Rättspraxis

Avgöranden från Högsta domstolen

NJA II 1974 s. 224.

NJA 1996 s. 110.

NJA 2007 s. 695.

NJA 2013 s. 441.

NJA 2018 s. 753

Avgöranden från Regeringsrätten

RÅ 1999 ref. 76.

Hovrättsavgöranden

RH 2005:62.

RH 2006:6.

Lantmäteriets rättsfallsregister

Mål 09:3

Mål 97:17

Mål 90:10

Mål 80:75

Avgöranden från Europadomstolen

Marckx mot Belgiet, dom meddelad den 13 juni 1979.

Sporrong och Lönnroth mot Sverige, dom meddelad den 23 september 1982.

Lithgow m.fl. det Förenade Kungariket, dom meddelad den 8 juli 1986.

James m.fl. mot det Förenade Kungariket, dom meddelad den 21 februari 1989.

Fredin mot Sverige (nr 1), dom meddelad den 18 februari 1991.

Pine Valley Developments Ltd m.fl. mot Irland, dom meddelad den 29 november 1991.

Holy Monasteries mot Grekland, dom meddelad den 9 december 1994.

Af Petersens mot Sverige (45577/05), beslut meddelat den 3 juli 2007.

Avgöranden från EU-domstolen

C-58/08, *Vodafone Ltd m.fl., mot Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, EU:C:2010:321.

Litteratur

Bengtsson, Bertil, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Nerenius & Santéus, Stockholm, 1996.

Bengtsson, Bertil, Nya ersättningsfrågor i fastighetsrätten, *Svensk juristtidning*, 2010, s. 728–746.

Bengtsson, Bertil, SOU som rättskälla, *Svensk juristtidning*, 2011, s. 777–785.

Cameron, Iain, *An Introduction to the European Convention on Human Rights*, åttonde upplagan, Iustus, Uppsala, 2014.

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, femte upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2015.

Ekbäck, Peter, *Lagstiftning om ledningar: särskilt om ledningsrättslagen*, tredje upplagan, Tekniska högskolan, Stockholm, 2016.

Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliasson, Marianne, Regner, Göran, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, tredje upplagan, Nordstedts juridik, Stockholm, 2012.

Julstad, Barbro, *Fastighetsindelning och markanvändning*, sjätte upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2018.

Lantmäteriet, *Handbok LL: Ledningsrättslagen*, 2019.

Larsson, Nils, Synnergren, Stieg, *Upplåtelser för ledningar i praktiken*, andra upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2015.

Lebeck, Carl, *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*, andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2016.

Nergelius, Joakim, Karin Åhman: Egendomsskyddet. Äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den Europeiska Konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna, *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, nr 01/2003 (volum 116), s. 142–146.

Opsahl, T, & Fribergh, E, Sverige fällt av Europadomstolen, *Svensk juristtidning*, 1983 s. 401–428.

Sjödin, Eije, Ekbäck, Peter, Kalbro Thomas, Norell, Leif, *Markåtkomst och ersättning: för bebyggelse och infrastruktur*, fjärde upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016.

Åhman, Karin, *Egendomsskyddet: äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna*, Iustus, Uppsala, 2000.

Åhman, Karin, The Right of Property in Conflict with other Protection-meriting Rights or Interests, *Scandinavian Studies in Law*, volym 55 2010, s. 308–317.

Övriga källor

Energimarknadsbyrån [<https://www.energimarknadsbyran.se/el/elmarknaden/elnetet/elensvag/>] 2019-10-17.

Energimarknadsinspektionen [<https://www.ei.se/>] 2019-12-10.

Svenska kraftnät [<https://www.svk.se/om-oss/>] 2019-10-17.