

Charlotta Zetterberg

Fasta samverkansformer i miljöns tjänst?

1 Inledning

Runt en sjö bor några fiskare och de fiskar så mycket att fångsten med tiden minskar. För att behålla sin inkomst måste de fiska och fisket leder till att fisken i sjön inom snar tid tar slut. Händelsen är ett exempel på Garret Hardins ”allmänningarnas tragedi” och innebär att den som handlar enbart i sitt eget intresse kan överutnyttja en gemensam resurs på ett sätt som inte bara leder till gruppens nackdel, utan i förlängningen också till sin egen. Problemet uppstår genom att det ligger i individens intresse att expandera medan den gemensamma resursen är begränsad.

”Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons. Freedom in a commons brings ruin to all.”¹

Det har länge funnits insikt om problemen med allmänningarnas tragedi och i viss utsträckning finns rättsliga lösningar på problemen. Resursutnyttjande och resursuttag regleras med hjälp av miljökvalitetsnormer, utsläppsbegränsningar, fiskekvoter, områdesskydd, artskydd, strandskydd med mera. Ett problem är att inte ens om lagstiftningen vore helt fulländat formulerad skulle det räcka för att den ska få fullt genomslag eftersom det uppstår genomförandeunderskott på olika nivåer, vid tillämpningen,

¹ Hardin, G., ”The Tragedy of the Commons”. *Science*, vol. 162, Issue 3859, s. 1243–1248, 13 dec. 1968. <https://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>, (Besökt 2022-09-30).

vid tillsynen, på grund av brister i organisationen med mera.² De flesta miljörättsliga instrument är offentligrättsliga och "top-down" utformade medan de rättsliga utformningarna med inslag av "bottom-up" är mindre vanliga. Samtidigt är en viktig förutsättning för att minska genomförandeunderskott att lagstiftningen accepteras och betraktas som legitim av den befolkning som den är avsedd att "styra". Ellinor Ostrom har visat att hur gemensamma resurser utnyttjas påverkas i hög grad av hur den sociala strukturen ser ut. I sin klassiska studie av en schweizisk by där bönderna odlade grödor på sin privata mark men delade en gemensam äng som betesmark, upptäckte Ostrom att det inte fanns några problem med överbete. En anledning var en överenskommelse som slutits redan år 1517 och som reglerade hur bönderna skulle göra för att ha ett långsiktigt samarbete kring resursen, för att den skulle förbli brukbar oberoende av variationer i antal betesdjur över tid.³ En slutsats som dras är att en rad förutsättningar (principer) ökar möjligheterna till ett hållbart utnyttjande av resursen, bland annat bör resursen lätt kunna avgränsas, det bör finnas lokala regler om tidpunkt, plats, teknologi och kvantitet, användare av resursen måste kunna delta i beslutsprocessen, resursen måste övervakas, det bör finnas enkla metoder för konfliktlösning och förvaltarskapet måste vara erkänt av myndigheterna.⁴

Syftet med den här artikeln är att analysera några rättsliga utformningar av samverkansformer mellan markägare i svensk rätt, i ljuset av deras potential att utifrån en "Ostromsk" modell främja biologisk mångfald och ekosystemtjänster i ett långsiktigt perspektiv. En fördjupning kommer att göras med avseende på samverkansformen gemensamhetsanläggning. Med markägare avses här detsamma som den som förfogar över visst mark- eller vattenområde. Det kan handla om fastighetsägare eller annan som har särskild rätt till marken till exempel en arrendator. Samverkansformerna diskuteras också utifrån ett frivillighets- och rättviseperspektiv då en hypotes är att sådana omständigheter påverkar engagemanget för att främja biologisk mångfald.⁵ Ostroms principer för

² Se t.ex. Westerlund, S. En hållbar rättsordning Rättsvetenskapliga paradigmet och tankevägar, Iustus 1997, s. 54.

³ Ostrom, E., *Governing the Commons The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 2015, s. 61 ff.

⁴ Ostrom, E., *Governing the Commons The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 2015, s. 89.

⁵ En ökning av ekonomiska incitament för beteenden med positiv inverkan på ekosystem är ett av de tre viktiga åtgärdsförslagen i den mellanstatliga vetenskapspolitiska platt-

ett fungerande samarbete för hållbart utnyttjande av resurser har påverkat urvalet av samverkansformer. För att närmare beskriva samverkansformerna används lagstiftning, förarbeten, rättspraxis och doktrin på området. Även enskilda examensarbeten har varit till hjälp. Metoden är miljörättslig på så sätt att miljöperspektiv och miljömål utgör grunden för analysen av potentialen i ett urval av samverkansformer och vilka genomförandeunderskott som kan tänkas föreligga. I denna studie avses med biologisk mångfald en variation av ekosystem (naturkapital), arter och gener i en viss livsmiljö.⁶ Utgångspunkten är att biologisk mångfald är av yttersta vikt för mänskligt välbefinnande, eftersom den tillhandahåller tjänster som understödjer våra ekonomier och samhällen. Biologisk mångfald är med andra ord inte bara viktig för sin egen skull utan också för att den tillhandahåller ekosystemtjänster, det vill säga sådant som pollinering, klimatreglering, översvämningsskydd, markbördighet och produktion av livsmedel, bränsle, fibrer och läkemedel.⁷

I det närmast följande kommer behovet av samarbete och samverkansformer att beröras. Därefter beskrivs några samverkansformer (samfälligheter, gemensamhetsanläggningar, fiskevårdsområden och viltvårdsområden) och under vilka förutsättningar respektive samverkansform kan bildas. Genomgående analyseras de olika samverkansformerna, och då framför allt gemensamhetsanläggningen, mot bakgrund av artikelns syfte, det vill säga i ljuset av deras potential för att främja biologisk mångfald och ekosystemtjänster i ett långsiktigt perspektiv. För flera av samverkansformerna aktualiseras ett förfarande, en så kallad förrättning, för att de ska kunna komma till stånd. Avslutningsvis kommer det här förfarandet att diskuteras med avseende på dess potential att uppfylla en "Ostromsk" social struktur.

2 Behovet av samarbete och samverkansformer

Eftersom biologisk mångfald förutsätter långsiktighet, det vill säga att det finns något slags skötselansvar över tid förefaller det viktigt att involvera

formen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (IPBES) rapport. IPBES (2019): Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, and H. T. Ngo (editors). IPBES secretariat, Bonn, Germany. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673>, (Besökt 2022-11-01).

⁶ Jfr art. 2 konventionen om biologisk mångfald, SÖ 1993:77.

⁷ <https://www.eea.europa.eu/sv/themes/biodiversity/intro>, (Besökt 2022-10-27).

markägare i ansvaret för biologisk mångfald och att ansvaret följer med marken (fastigheten) och inte påverkas av vilka personer eller företag som för tillfället råder över marken. Det finns flera exempel på när myndigheter och markägare samarbetar kring åtgärder för att främja biologisk mångfald och det har avsatts en hel del medel för det ändamålet, till exempel inom ramen för nätverket ”Grön infrastruktur” eller det så kallade Kometprogrammet.⁸ Samarbeten mellan myndigheter och markägare kan vidare formaliseras genom till exempel ett naturvårdsavtal.⁹

Mot bakgrund av det trängande behov som finns att främja biologisk mångfald (eller åtminstone förhindra ytterligare förluster av biologisk mångfald) framstår det som angeläget att fråga sig om det också finns lagstadgade samverkansformer i svensk rätt som skulle kunna komplettera de offentlighetsrättsliga/miljörättsliga instrumenten och stödja en sådan social struktur som i enlighet med Ostroms teori gynnar hållbart utnyttjande av naturresurser och där ansvaret för biologisk mångfald blir gemensamt.¹⁰

En fördel med en samverkansform mellan markägare är att en fördelning av ansvar kan ske och att det kan finnas stordriftsfördelar i de åtgärder som behöver göras. Ett skötselansvar för biologisk mångfald kan bestå i att sköta holkar, bikupor, vidmakthålla våtmark, ledlinjer och korridorer, med mera. Bortsett från att det finns ett allmänt intresse av att främja biologisk mångfald skulle en samverkansform också kunna gynna enskilda markägare genom de ekosystemtjänster (naturupplevelser, pollinering, naturlig vattenreglering med mera) som det kan resultera i.

Vilka juridiska möjligheter finns det då för att underlätta ett sådant samarbete mellan markägare i svensk rätt? Det finns olika slag av samverkansformer som är mer eller mindre lämpliga för ändamålet. En del

⁸ Se <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/mark-och-vattenanvandning/gron-infrastruktur/goda-exempel/>, <https://www.sverigesmiljomal.se/larande-exempel/markagare-inspirerar-till-mer-mangfald-i-landskapet/> och <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/mark-och-vattenanvandning/gron-infrastruktur/samverkansprojekt-2022/> (Besökt 2022-10-27). Se vidare om kometprogrammet i Michanek, G., m.fl., Landskapsplanering av skog – för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk, Naturvårdsverkets rapport 6909, 2019, s. 57.

⁹ 7 kap. 3 § 2p. jordabalken (1970:994). Se vidare om naturvårdsavtal i Utbytbar natur, Naturvårdsverkets rapport 6997, september 2021, s. 42 f.

¹⁰ Om tillståndet för biologisk mångfald i Europa, se t.ex. The European environment – state and outlook 2020 knowledge for transition to a sustainable Europe, EEA 2019, s. 74.

backas upp av lagstiftning, till exempel grönytor i tätort när en så kallad gemensamhetsanläggning bildas liksom när fiskevård styrs upp inom ramen för så kallade fiskevårdsområden.¹¹ Andra samverkansformer, till exempel vattenvårdssamfälligheter, finns bara som förslag.¹² Om en gemensamhetsanläggning bildas medför det en rättighet som flera fastigheter kan dra nytta av. Det kan handla om vägar, badplatser, bryggor, parkeringsplatser, bredband och som sagt grönytor. En gemensamhetsanläggning är alltså en anläggning till nytta för flera fastigheter och som ägs gemensamt av dem.

3 Samfälligheter och andra former av samverkan mellan markägare

En samfällighet är egendom som tillhör flera fastigheter gemensamt, till skillnad från fastigheter som ägs av juridiska eller fysiska personer.¹³ Vid bildande av samfällighet bestäms vanligtvis respektive fastighets andel i samfälligheten och andelen följer med fastigheten vid försäljning eller annan fastighetsöverlåtelse. Det finns i dagsläget drygt 135 000 samfälligheter registrerade i det svenska Fastighetsregistret varav omkring 1200 har grönområde som ändamål.¹⁴

Ett sätt att ordna upp åtgärder för att främja biologisk mångfald är att en grupp fastighetsägare bildar en samfällighetsförening och kommer överens om åtgärderna i sina stadgar. Sammanslutningen kan därmed förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter.¹⁵ Beroende på syfte kan samfällighetsföreningen också välja att inrätta en lagstadgad samverkansform (markavvattningssamfällighet, gemensamhetsskog¹⁶, gemensamhetsanläggning, fiskevårdsområde med flera) efter beslut av myndighet

¹¹ Gemensamhetsanläggningar regleras i anläggningslagen (1973:1149) och fiskevårdsområden i lagen (1981:533) om fiskevårdsområden.

¹² SOU 2002:105 Klart som vatten.

¹³ 1 kap. 3 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

¹⁴ Enligt e-mail från Lantmäteriet, Geodata, Gävle 2022-10-18. Ändamålen bestäms fritt, d.v.s. det finns inga förutbestämda ändamål för Fastighetsregistret.

¹⁵ 17 och 20 §§ lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.

¹⁶ En gemensamhetsskog är en marksamfällighet för skogsbruksändamål, syftet är att sammanföra mindre skogsenheter till större, se närmare 6 kap. 2 § fastighetsbildningslagen och Lantmäteriets handbok, <https://www.lantmateriet.se/globalassets/om-lantmateriet/rattsinformation/handbocker/handbok-fbl.pdf>, (version 2022-02-25), s. 545 ff.

eller domstol. Samfällighetsföreningen blir då den juridiska person som förvaltar till exempel en gemensamhetsanläggning. I det svenska Samfällighetsföreningsregistret där samfällighet som också bildat styrelse (och därmed istället kallas samfällighetsförening) ingår är ändamålen bestämda på förhand.¹⁷ I dagsläget finns drygt 45 000 samfällighetsföreningar registrerade här och om vi bortser från dem som också har bildat en gemensamhetsanläggning har ingen biologisk mångfald eller ens grönområde som ändamål.¹⁸

Samfällighetsföreningar kan antingen bildas på frivillig basis eller genom myndighets- eller domstolsbeslut.¹⁹ När en samfällighetsförening bildas genom myndighets- eller domstolsbeslut sker en prövning av medlemskap, verksamhet, verksamhetsområde med mera och sådana beslut kan inte ändras av föreningen själv. Förändringar kräver nya myndighets- och domstolsbeslut. En frivillig förening kan däremot ensidigt besluta om medlemskap, verksamhet med mera och utan vidare besluta om att ändra eller upphöra med sin verksamhet.²⁰

En gemensamhetsanläggning är en anläggning som ägs och tas om hand av flera fastigheter ihop. Vanliga ändamål är vägar och parkeringsplatser men de kan också bildas för att till exempel bevara en grönyta. I Sverige finns drygt 90 000 gemensamhetsanläggningar registrerade i Fastighetsregistret varav drygt 6 500 stycken har angett grönområde som ändamål.²¹ Ett flertal förutsättningar gäller för att bilda en gemensamhetsanläggning, vilka de är återkommer jag snart till.

Om det finns behov av att samordna fisket och fiskevården samt främja fiskerättsägarnas gemensamma intressen kan fiske som tillhör eller utgör två eller flera fastigheter sammanföras till ett fiskevårdsområde och

¹⁷ Ändamålen är: anläggning enligt vattenlagen, avloppsanläggning, bad och/eller båt-anläggning, elledning och /eller belysning, garage och/eller parkering, grönområden, kvar-tersanläggning, radio- TV och/eller tele, skiftessamfälligheter, vattenförsörjning, vägar, värmeanläggning och övrigt.

¹⁸ Enligt e-brev från Lantmäteriet till författaren, Geodata, Gävle 2022-10-18. För att kunna registreras i Samfällighetsföreningsregistret måste samfälligheten också vara regist-rerad i Fastighetsregistret.

¹⁹ Se vidare lag (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.

²⁰ SOU 2002:105, s. 176. Se vidare om bildande av samfällighetsförening i Ekbäck, P., Fastighetssamverkan för utförande, drift och förvaltning av gemensamma anläggningar. Särskilt om anläggningslagen och lagen om förvaltning av samfälligheter, KTH 2016, s. 89.

²¹ Detta kan man utläsa genom att jämföra Fastighetsregistret med Samfällighetsfören-ingsregistret. Enligt e-brev från Lantmäteriet till författaren, Geodata, Gävle 2022-10-18.

fiskerättsägarna inom detta bilda en fiskevårdsområdesförening.²² Med fiskevård avses åtgärder till skydd och stöd för fisk samt vattenlevande blöt- och kräftdjur. Fiskevård kan till exempel vara insatser för att bevara hotade fiskarter, utsättning av fisk, fisketillsyn och åtgärder som främjar den biologiska mångfalden.²³ Föreningens agerande påverkas naturligtvis också av annan lagstiftning såsom till exempel fiskelagen (1993:787). Den som äger fiske inom området är normalt också medlem i föreningen. Det är länsstyrelsen som på initiativ av fastighetsägare eller kommunen beslutar om bildande av fiskevårdsområde. Normalt har beslutet föregåtts av en utredning av en förrättningslantmätare.²⁴ En förutsättning för bildande är att det är ”lämpligt med hänsyn till vattenområdets och fiskets beskaffenhet och omfattning samt förhållandena i övrigt.”²⁵ Här finns också ett opinionsvillkor på så sätt att om ägarna av fisket mera allmänt motsätter sig det och har beaktansvärda skäl så ska det inte bildas. Det gäller dock inte om behovet av bildandet ”är synnerligen angeläget”.²⁶ Ett fiskevårdsområde kan upplösas under vissa förutsättningar men tidigast tio år efter beslut om att det har bildats.²⁷ I Sverige finns omkring 2 000 fiskevårdsområden och föreningarna är inte sällan aktiva i olika rättsprocesser. Det finns till exempel ett stort antal mål i Mark- och miljööverdomstolen där fiskevårdsföreningar representerar fiske- och naturvårdsintresset, såsom i samband med en vattenkraftsutbyggnad.

Enligt lagen om viltvårdsområden kan två eller flera fastigheter sammanföras till ett viltvårdsområde i syfte att främja viltvården genom en samordning av jakten och åtgärder till skydd och stöd för viltet. Fastighetsägarna inom området bildar en viltvårdsområdesförening.²⁸ Länsstyrelsen beslutar, normalt efter ett förrättningsförfarande, om bildandet av ett viltvårdsområde och fastställer de stadgar som ska gälla för förening-

²² 1 § lag (1981:533) om fiskevårdsområden. Ett bakomliggande syfte med införande av lagen var att det skulle bli enklare och billigare att bilda fiskevårdsområden, så att fisket och fiskevårdsåtgärderna skulle kunna samordnas och förutsättningarna för ett lämpligt och ändamålsenligt fiske och för effektivare fiskevårdsåtgärder skulle kunna förbättras, prop. 1980/81:153 s. 16. I SOU 2009:53 föreslogs att syftet att ”främja fiskerättsägarnas gemensamma intressen” skulle tas bort bl.a. för att betona miljöhänsynen (se s. 9) men förslaget genomfördes inte.

²³ SOU 2009:53, s. 73.

²⁴ Se närmare 10–14 §§ lag (1981:533) om fiskevårdsområden.

²⁵ 6 § lag (1981:533) om fiskevårdsområden.

²⁶ 7 § lag (1981:533) om fiskevårdsområden. Se vidare prop. 1980/81:153, s. 60.

²⁷ 28 § lag (1981:533) om fiskevårdsområden.

²⁸ 1 § lag (2000:592) om viltvårdsområden.

en.²⁹ Förutsättningar för bildande är att viltvårdsområdet främjar värden av den eller de viltarter som samordningen avser, är lämpligt med hänsyn till områdets belägenhet och omfång samt medges av en majoritet av fastighetsägarna inom området.³⁰ Även här begränsas givetvis handlingsutrymmet för föreningen av annan lagstiftning, till exempel av de jakttider och tillstånd till jakt som föreskrivs i jaktlagstiftningen. Ett viltvårdsområde kan upplösas under vissa förutsättningar men tidigast tre år efter beslut om att det har bildats.³¹

För samarbete kring vattenresurser finns ett antal organisationsformer (vattenförbund, vattenvårdsförbund och vattenråd) vilka inte nödvändigtvis kräver att man ska vara markägare för att vara medlem. Ett vattenförbund bildas ”med uppgift att genom rensning, reglering eller andra vattenvårdande åtgärder främja ett från allmän eller enskild synpunkt ändamålsenligt utnyttjande av vattnet i vattendrag, sjö eller annat vattenområde” efter förrättning.³² Handlingsutrymmet begränsas av annan gällande lagstiftning.³³ Mot bakgrund av EU:s regler om åtgärdsprogram för vattendistrikt har en utredning lagt fram förslag om lagstiftning som skulle göra det möjligt för två eller flera fastigheter att efter förrättning bilda en vattenvårdssamfällighet för att genomföra vattenvårdande åtgärder.³⁴ Eftersom åtgärdsprogram är övergripande anser utredningen att det finns ett behov hos vattenmyndigheten att initiera samverkan och samfällighetens uppgift är att genomföra åtgärderna. Utredningens förslag har inte genomförts.

4 Två förfaranden

Det finns i huvudsak två förfaranden för att bilda lagstadgade samfälligheter i svensk rätt.³⁵ När det handlar om samfälligheter för markavvattningar med mera är det enligt lagen (1998:812) med särskilda bestäm-

²⁹ 3 § och 11 § lag (2000:592) om viltvårdsområden.

³⁰ 7 § lag (2000:592) om viltvårdsområden.

³¹ 34 § lag (2000:592) om viltvårdsområden.

³² 1 § lag (1976:997) om vattenförbund.

³³ Se t.ex. 11 kap. 15 § miljöbalken.

³⁴ EU-direktiv 2000/60 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramvattendirektivet), SOU 2002:105, s. 25. Se vidare om åtgärdsprogram för vatten i Michanek, G., och Zetterberg, C., *Den svenska miljörätten*, Iustus, 2021, s. 203 f.

³⁵ 66 § lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.

melter om vattenverksamhet mark- och miljödomstolen som i anslutning till att tillstånd meddelas beslutar om deltagande, andelstal, ersättning med mera. Till sin hjälp kan domstolen förordna en så kallad mark-avvattningssakunnig.³⁶ När det istället handlar om vattenförbund, samfälligheter som bildas enligt fastighetsbildningslagen och anläggningslagen, liksom fiskevårdsområden och viltvårdsområden består förfarandet av en förrättning. I ett förrättningsförfarande kombineras förrättningsmannarollen med utredningsskyldighet, medling, förhandling, strävan mot samförstånd och beslutskraft och anses därför vara ett smidigare förfarande än det som sker i en domstol.³⁷

5 Förutsättningar för en gemensamhetsanläggning

5.1 Av stadigvarande betydelse för fastigheten

En gemensamhetsanläggning bildas på initiativ av två eller flera fastighetsägare och den ska tillgodose ett ändamål som är av stadigvarande betydelse för deras fastigheter.³⁸ Anläggningslagen har främst till syfte att främja frivillig samverkan men det finns vissa möjligheter att inrätta anläggning även när enighet inte nås.³⁹ Kommunen och i vissa fall länsstyrelsen har också en initiativrätt till en gemensamhetsanläggning.⁴⁰ Det är sedan Lantmäterimyndigheten som handlägger förrättningen.⁴¹ En gemensamhetsanläggning förvaltas normalt genom en delägarförvaltning när antalet delägare är få och av en samfällighetsförening när det rör sig om många delägare. I sistnämnda fall har man en styrelse som företräder delägarna i löpande förvaltningsfrågor.

En förutsättning för bildande av gemensamhetsanläggning för biologisk mångfalds skull är att biologisk mångfald kan ses som något som

³⁶ 7 kap. 21 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

³⁷ SOU 2002:105 s. 184. Se också Gustafsson, S., *Från Karlstad till Amsterdam i Lantmätare – yrke utan gränser* En antologi med 48 berättelser (red. Swensson och Hansson), Lilla förlaget, Mölle, 2021, s. 124.

³⁸ 1 § anläggningslagen. Anläggningslagen har ersatt lagen (1966:700) om vissa gemensamhetsanläggningar. Anläggningslagen är inte tillämplig på allmänna vatten- och avloppsanläggningar, se 1 §, 2 st.

³⁹ Prop. 1973:160, s. 58.

⁴⁰ 18 § anläggningslagen. Se också 4 kap. 18 § plan- och bygglagen.

⁴¹ 4 § anläggningslagen.

har stadigvarande betydelse för fastigheten. Med det menas att det finns en nytta av anläggningen för fastigheten. Biologisk mångfald betraktas främst som ett allmänt intresse men det hindrar inte att det går att också motivera med utgångspunkt från en enskild fastighets nytta. Särskilt bör så vara fallet med tanke på biologisk mångfalds förmåga att generera ekosystemtjänster, såsom pollinering och vattenrening via våtmarker. Ekosystemtjänster utgör per definition en nytta eftersom de avser de funktioner hos ekosystem som gynnar människor, såväl fastighetsägare som andra.⁴²

När anläggningslagen utfärdades i början av 1970-talet fanns ingen större medvetenhet om ekosystemtjänster inom den bredare miljöpolitiken. Även om kunskapen om ekosystemtjänster knappast varit obekant långt tidigare verkar inte begreppet ”ekosystemtjänster” ha dykt upp förrän i början av 1980-talet.⁴³ Tidigt har emellertid grönytor för rekreation utan tvekan betraktats som av stadigvarande betydelse för fastigheter och därmed utgjort ett tillräckligt skäl för att bilda gemensamhetsanläggningar.⁴⁴ Enligt min mening borde därför markens förmåga att tillhandahålla ekosystemtjänster av olika slag otvetydigt ses på samma sätt. Lagstiftaren har inte heller begränsat användningsområdet för gemensamhetsanläggningar genom någon uppräkningsform. Detta är en medveten strategi mot bakgrund av att en uppräkningsform lätt kan uppfattas som krav på att en ifrågasatt anläggning måste kunna hänföras till eller vara jämförbar med någon av de uppräknade typerna.⁴⁵

Underförstått i begreppet anläggning är att det ska vara fråga om en specifik aktivitet för dess åstadkommande vilket till exempel skiljer ut endast passiva förpliktelser att underlåta markanvändning. Men enligt förarbetena hindrar inte aktivitetskravet att lagen tillämpas på landskapsvårdande åtgärder eller gemensamma arbetsföretag för naturvård.⁴⁶ Aktivitetskravet förutsätter inte heller att det ska vara fråga om utförande av en helt ny anläggning utan även befintliga anläggningar hör hit.⁴⁷

Det finns inte heller något krav på att fastighetsägare exklusivt ska ha nytta av anläggningen utan tillgången kan givetvis därutöver befrämja

⁴² Se vidare t.ex. <https://www.naturvardsverket.se/ekosystemtjanster>, (Besökt 22-10-28).

⁴³ Se Ehrlich, P., R., och Ehrlich, A., H., *Extinction: the causes and consequences of the disappearance of species*, New York, Random House, 1981, s. 86.

⁴⁴ Prop. 1973:160, s. 309. Se också t.ex. HovR Sk o Bl, 1981–02–24, UÖ 2055, Ö 484/80.

⁴⁵ Prop. 1973:160, s. 178.

⁴⁶ Prop. 1973:160, s. 182, CU 1973:33, s. 5.

⁴⁷ CU 1973:33, s. 5.

det allmänna intresset av biologisk mångfald. På initiativ av kommunen eller av länsstyrelsen kan dessutom en gemensamhetsanläggning inrättas enbart för att bevaka allmänna intressen. Detta framgick redan av förarbetena till anläggningslagen:

”Inte sällan är det från allmän synpunkt av betydelse att en gemensamhetsanläggning kommer till stånd. Särskilt gäller detta när en sådan anläggning förutsätts i gällande plan. I dessa fall är plangenomförandet beroende av att anläggningen inrättas. Också andra gemensamhetsanläggningar kan emellertid tillgodose viktiga samhällsintressen, exempelvis trafik- och miljövårdsintressen.”⁴⁸

Trots förarbetenas öppenhet för att gemensamhetsanläggningar kan inrättas för att främja natur- och miljövårdsintressen finns vissa oroväckande tecken på tveksamhet i den praktiska tillämpningen. I en liten studie har visats att lantmätare i praktiken anser att gemensamhetsanläggningar för natur/grönområde är, trots att de är ganska vanliga, mindre lämpliga att bilda på grund av svårigheter med att göra avgränsningar mot offentliga anläggningar eller att det överhuvudtaget inte uppfattas röra sig om en anläggning.⁴⁹

Ett beslut om gemensamhetsanläggning inrättas normalt utan tidsgräns. Men kravet på stadigvarande betydelse innebär inte att ändamålet för all framtid måste tillgodoses med den aktuella anläggningen. Genom en ny förrättning kan beslutet upphävas eller ändras. Trots kravet på stadigvarande betydelse kan tiden också vid själva inrättandet av anläggningen begränsas, till exempel om det kan förutses att anläggningen inom överskådlig tid kommer att bli överflödig.⁵⁰

5.2 Väsentlighetsvillkor och opinionsvillkor

En annan förutsättning för en gemensamhetsanläggning är att den inrättas för de fastigheter för vilka det är av väsentlig betydelse att ha del i anläggningen, (5 § anläggningslagen). Det så kallade väsentlighetsvillkoret ska bedömas med utgångspunkt från varje fastighets beskaffenhet och typiska behov, det vill säga bedömningen ska göras oberoende av

⁴⁸ Prop. 1973:160, s. 104.

⁴⁹ Gunnarsson, J., och Hallgren, K., Olika anläggningars lämplighet som gemensamhetsanläggning, examensarbete, Lunds universitet 2008, s. 31 och 74.

⁵⁰ Lantmäteriets handbok AL, s. 161, prop. 1973:160, s. 178.

vem som för tillfället är ägare och oavsett dennes individuella behov och förutsättningar. Villkoret innebär att fastighetens skyldighet att bidra till anläggningen ska stå i proportion till dess nytta av denna. I förarbeten och doktrin nämns att väsentlighetsvillkoret främst har betydelse i tvångssituationer.⁵¹

Man ska till exempel inte tvinga en fastighet som redan är utrustad med en separat anläggning som fyller samma funktion, att ansluta sig.⁵² Väsentlighetsvillkoret kan vara knepigt att hantera när anläggningen gäller bevarandeåtgärder i syfte att främja biologisk mångfald i de fall det är svårt att se den enskilda fastighetens nytta av anläggningen och därmed dra slutsatser om skyldigheten att bidra står i proportion till nyttan.

Vidare får inte en gemensamhetsanläggning inrättas om fastighetsägare mera allmänt motsätter sig det och har beaktansvärda skäl för det, det så kallade opinionsvillkoret (7 § anläggningslagen). Eftersom biologisk mångfald och ekosystemtjänster i många fall är beroende av skötselåtgärder av olika slag är det här ett krav som framstår som helt nödvändigt då frivillighet får förmodas öka engagemanget. Opinionsvillkoret kan visserligen bortses från om behovet av anläggningen är ”synnerligen angeläget” men i praktiken och när det gäller biologisk mångfald och ekosystemtjänster förefaller det som mindre lämpligt.

5.3 Båtnadsvillkoret

Ytterligare en förutsättning för att en gemensamhetsanläggning ska få inrättas är att fördelarna av ekonomisk eller annan art överväger de kostnader och olägenheter som anläggningen medför, (det s.k. båtnadsvillkoret, se 6 § anläggningslagen). Till skillnad från väsentlighetsvillkoret som bedöms utifrån varje enskild fastighet provas båtnadsvillkoret för hela anläggningen som sådan. Båtnadsvillkoret är indispositivt, det vill säga, det kan inte avtalas bort av fastighetsägarna.⁵³ Av förarbetena kan utläsas att varje förbättring för fastigheterna ska ses som en fördel och att i all-

⁵¹ Se vidare prop. 1973:160, s. 86 f. Jfr Kalbro, T. och Larsson, H., Tillämpning av anläggningslagen En undersökning av ga-förteckningar, förrättningsakter och domstolsutslag, Stockholm, Inst. för fastighetsteknik, KTH, meddelande 4:40, 1983, s. 100 och Bengtsson, B., Speciell fastighetsrätt Miljöbalken,ustus 2022, s. 121.

⁵² Prop. 1973:160, s. 151. Ekbäck, P., Fastighetssamverkan för utförande, drift och förvaltning av gemensamma anläggningar. Särskilt om anläggningslagen och lagen om förvaltning av samfälligheter, KTH 2016, s. 100. Se också MÖD 2017:40.

⁵³ Prop. 1973:160, s. 221 f.

mänhet bör förbättringen yttra sig i en höjning av fastighetsvärdet men att oavsett om en sådan ökning kan påvisas eller inte så ska förbättringen beaktas. Hur beräkningen ska göras ”får bedömas mot bakgrunden av de värderingar som råder vid varje särskild tidpunkt och med beaktande av lokala förhållanden.”⁵⁴ Till exempel bör stor vikt kunna läggas på fördelar av social natur även om de inte i nämnvärd grad har återverkningar på fastighetsvärdet.⁵⁵ Bedömningen ska vara objektiv, det vill säga vid båtnadsberäkningen ska inte hänsyn tas till att en anläggning tillgodoser fastighetsägarens rent personliga intressen.⁵⁶

Båtnadsvillkoret innebär för en gemensamhetsanläggning som bildas för att främja biologisk mångfald och ekosystemtjänster att värderingen lämpligast sker på plats. Det finns flera vägledningar om hur ekosystemtjänster och biologisk mångfald kan värderas och prissättas.⁵⁷ Värderingen kan genomföras såväl kvalitativt som kvantitativt.

På kostnadssidan och i utgiftsposterna sedan ska hänsyn tas till sådant som anläggningens utförande och framtida drifts- och underhållskostnader.⁵⁸ Med ”olägenheter” (jfr båtnadsvillkoret) avses varje ekonomisk olägenhet samt besvär eller obehag som har ekonomisk betydelse.⁵⁹ I MÖD 2017:40 ansåg domstolen att båtnadsvillkoret var uppfyllt med hänvisning till att det är mer resurs- och kostnadseffektivt att flera fastigheter delar på kostnaderna för anläggande och underhåll av en gemensam väg jämfört med att de anlägger och underhåller egna utfartsvägar. En sådan motivering borde kunna göra sig gällande i många fall även när det gäller samverkan kring ekosystemtjänster och biologisk mångfald och i praktiken finns exempel på att mervärden skapats genom att fastighetsägare samverkat kring biodiversitetsbefrämjande åtgärder. Ett sådant är när sex fastighetsägare på Gotland samverkade kring ett vattenprojekt där man kom fram till att det var mer resurs- och kostnadseffektivt om

⁵⁴ Prop. 1973:160, s. 150.

⁵⁵ A.st.

⁵⁶ Prop. 1973:160, s. 149.

⁵⁷ Se t.ex. Guide för värdering av ekosystemtjänster, Naturvårdsverkets rapport 6690, augusti 2015 samt <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/verktyg/vardering/> och <https://seea.un.org/home/Natural-Capital-Accounting-Project>. (Besökt 2022-10-28).

⁵⁸ Prop. 1973:160, s. 149.

⁵⁹ Prop. 1973:160, s. 150.

fastigheterna delade på kostnaderna för att göra en våtmark än om var och en måste gräva nya brunnar när vattnet hade sinat.⁶⁰

Varken väsentlighetsvillkoret eller båtnadsvillkoret ska prövas om det i en detaljplan har meddelats bestämmelser om en gemensamhetsanläggning och anläggningsbeslut meddelas under detaljplanens genomförandetid, (6 a § anläggningslagen).

5.4 Lokalisering av en gemensamhetsanläggning

En gemensamhetsanläggning ska lokaliseras till en plats där ”ändamålet med anläggningen vinnes med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad.”, 8 § anläggningslagen. Syftet med lokaliseringskravet är att skydda såväl enskilda som allmänna intressen. Hänsyn ska tas inte bara till ekonomiska utan också till ideella värden.⁶¹ Enligt Kalbro och Larsson är lokaliseringsregeln endast tillämplig när en gemensamhetsanläggning kan utföras på flera sätt samt om alla alternativ uppfyller kraven till skydd för enskilda och allmänna intressen.⁶²

Eftersom biologisk mångfald och ekosystemtjänster också är ett allmänt intresse i sig bör en gemensamhetsanläggning med ett sådant syfte sällan stöta på hinder på grund av lokaliseringskravet. Om några fastighetsägare går samman och bildar en gemensamhetsanläggning för en våtmark gynnar det omkringliggande jordbruksfastigheter genom till exempel bättre betingelser för pollinerande insekter. Å andra sidan kan en våtmark ställa till problem för ett närliggande bostadsområde om den medför ett ökat insektstryck i området. Om lokaliseringskravet uppfylls eller inte beror mycket på vilken anläggning och ekosystemtjänst det är fråga om. Länsstyrelsernas handlingsplaner för grön infrastruktur skulle kunna vara till stor hjälp här.⁶³ Vilken omfattning en gemensamhetsanläggning har avgörs genom en fastighetsbildningsåtgärd enligt fastighetsbildningslagen.⁶⁴

⁶⁰ Grannsamverkan kring grundvatten på Gotland | SMHI (Besökt 2022-12-10). Se också samarbetet inom Højeåprojektet som bedrivs för att hantera vatten vården inom hela åns avrinningsområde och vilket har ansetts lätt till en kostnadseffektiv anläggning.

⁶¹ Prop. 1973:160, s. 194.

⁶² Kalbro, T. och Larsson, H., Tillämpning av anläggningslagen En undersökning av ga-förteckningar, förrättningsakter och domstolsutslag, Stockholm, Inst. för fastighetsteknik, KTH, meddelande 4:40, 1983, s. 106.

⁶³ Se vidare <https://www.naturvardsverket.se/gron-infrastruktur> (Besökt 2022-11-01).

⁶⁴ 1 kap. 1 §, 2 st. 4 p.

5.5 Försvårande eller befrämjande omständigheter?

En rad omständigheter kan hindra eller försvåra bildande av en gemensamhetsanläggning. Anläggningen får inte inrättas i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser och inte heller så att syftet med naturvårdsföreskrifter eller andra bestämmelser för bebyggande eller användning av mark motverkas.⁶⁵ Det kan till exempel handla om bestämmelser om områdesskydd i miljöbalken eller föreskrifter mot bakgrund av kulturmiljölagstiftningen.

Utanför detaljplanelagt område får en gemensamhetsanläggning inte inrättas om det skulle försvåra områdets ändamålsenliga användning, föranleda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området.

Enligt 11 § anläggningslagen får inte heller en gemensamhetsanläggning inrättas om olägenhet av någon betydelse uppkommer för allmänt intresse. Det är enligt samma lagrum inte fallet om anläggningen istället är till övervägande nytta från allmän synpunkt. En gemensamhetsanläggning kan alltså inrättas trots att olägenhet uppkommer för ett visst allmänt intresse i de fall de allmänna intressen som talar för att anläggningen inrättas väger tyngst. Bestämmelsen är tillämplig såväl inom som utom planområden.⁶⁶ Om inrättandet av en anläggning skulle orsaka synnerligt men för en fastighet som ska avstå mark eller utrymme är allmänintresset en förutsättning för att tvångsvis inrätta anläggningen, (12 § andra stycket, anläggningslagen). Om anläggningen inte medför synnerligt men får bedömningen av om åtgärden är motiverad av ett allmänintresse prövas från fall till fall.⁶⁷

Beroende på vilka de allmänna intressena är kan alltså den kommunala planläggningen försvåra eller underlätta för att gemensamhetsanläggningar kommer till stånd. Om kommunen till exempel anger ”g-område” i en detaljplan har det visserligen ingen betydelse för om anläggningen inrättas eller hur den utformas men beteckningen ”g” innebär att utrym-

⁶⁵ 9 § anläggningslagen. Inom icke-detaljplanelagt område får inte en gemensamhetsanläggning lokaliseras så att den försvårar områdets ändamålsenliga användning, föranleder olämplig bebyggelse eller motverkar lämplig planläggning av området, (10 § anläggningslagen).

⁶⁶ Prop. 1973:160, s. 590.

⁶⁷ Prop. 1993/94:117, s. 16. Jfr MÖD 2017:40. I fråga om bedömningar där ett allmänt och enskilt intresse står emot varandra ingår att pröva om åtgärden är proportionell. Se vidare bl.a. NJA 2013 s. 350 och NJA 2018 s. 753. Se också Dahlsjö, A., i *Intresseavvägningar inom fastighetsrätten*, (red. Dahlsjö, Kalbro, Lindgren och Norell), s. 103.

met i fråga inte får bebyggas eller på annat sätt användas så att det hindrar inrättandet av en gemensamhetsanläggning.⁶⁸ Kommunen kan på det sättet genom sitt planmonopol påverka utsikterna för att inrätta gemensamhetsanläggningar för biologisk mångfalds skull.⁶⁹ Även naturvårdsföreskrifter kan i många fall inverka befrämjande snarare än försvårande för en gemensamhetsanläggning om syftet med den sistnämnda till exempel är att bevara en grönta.

6 Förrättningsförfarandet

6.1 Inledning

En gemensamhetsanläggning prövas vid en förrättning som handläggs av Lantmäterimyndigheten. Vid en anläggningsförrättning består Lantmäterimyndigheten av en förrättningslantmätare och vid behov två gode män. Det ställs kompetenskrav på förrättningslantmätaren. Enligt exempelvis 4 § anläggningslagen ska en förrättningslantmätare ha den kunskap och erfarenhet som uppdraget kräver och även i övrigt vara lämplig till detta. Lagstiftningen ställer dock inga särskilda krav på en förrättningslantmätare därutöver.⁷⁰ Av 23 § första stycket förvaltningslagen följer att ett ärende ska utredas ”i den omfattning som dess beskaffenhet kräver”. Enligt motiven återspeglar bestämmelsen officialprincipen och den EU-rättsliga så kallade omsorgsprincipen vilket innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut.⁷¹ Samtidigt föreskrivs i lagrummets andra stycke att om det är den enskilde som inleder ett ärende ska densamma ”medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning”. Det betyder att i en förrättningssituation behöver en myndighet i praktiken inte vara lika aktiv i ärendet om markägarens initiativ till en gemensamhetsanläggning ses som en enskilds begäran om att få en förmån av det allmänna. Kravet på den enskilde ska enligt förarbetena bara sträcka sig så

⁶⁸ Prop. 2009/10:170, s. 204.

⁶⁹ 4 kap. 18 § plan- och bygglagen. Se vidare Lantmäteriets handbok AL, s. 41. Se vidare ett exempel i Planbeskrivning Detaljplan för del av Kungbäck 1:38 m.fl., Stensvik, Strömstads kommun, diarienummer MBN-2018-1782.

⁷⁰ Se vidare Riksrevisionens rapport, RIR 2022:3, Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov, s. 15.

⁷¹ Prop. 2016/17:180, s. 308.

långt det är praktiskt möjligt. Den enskilde ska till exempel inte tvingas att bidra med utredning som är orimligt kostsam eller som förutsätter en orimlig arbetsbörda. Man ska inte heller kunna tvinga en part att ge in utredning som talar till partens nackdel.⁷²

En god man kan den vara som inom kommunen är valbar som nämndeman i tingsrätt och har kunskap om jordbruks- eller skogsbruksfrågor.⁷³ Om det krävs ytterligare särskild fackkunskap för utredning av en fråga får Lantmäterimyndigheten också förordna lämplig person som sakkunnig.⁷⁴

Vid förrättningen hålls sammanträde med sakägare normalt i anslutning till de berörda fastigheterna. Något sammanträde behövs emellertid inte i de fall där det inte finns några motstridande intressen och det inte heller i övrigt finns några hinder mot anläggningen.⁷⁵ Vid behov ska gränser utstakas och utmärkas och karta ska normalt upprättas.⁷⁶

När en gemensamhetsanläggning uppfyller föreskrivna krav ska Lantmäterimyndigheten meddela ett anläggningsbeslut.⁷⁷ I anläggningsbeslutet får lämnas utrymme för sakägarna att påverka utformningen av anläggningen och om varken allmänna eller enskilda intressen berörs är det enligt förarbetena tillräckligt med ungefärliga angivelser.⁷⁸ Ett förrättningsbeslut kan omprövas vid ändrade förhållanden eller då det finns ett klart behov.⁷⁹

Lantmäteriets arbete med förrättningar är avgiftsbaserad det vill säga de betalas inte med skattemedel utan parterna är skyldiga att täcka förrättningskostnaderna (full kostnadstäckning). Lantmäterimyndigheten bestämmer vilket belopp, normalt baserat på tidsåtgången, som en sakägare ska betala för en avslutad förrättning.⁸⁰ Det är alltså den eller de fastighetsägare som drar nytta av förrättningen som ska betala. Enligt

⁷² Prop. 2016/17:180, s. 309.

⁷³ 4 kap. 1–3 §§ fastighetsbildningslagen.

⁷⁴ 4 kap. 34 § fastighetsbildningslagen.

⁷⁵ 4 kap. 14 § fastighetsbildningslagen.

⁷⁶ 4 kap. 27 och 28 §§ fastighetsbildningslagen.

⁷⁷ 24 § anläggningslagen.

⁷⁸ Prop. 1973:160, s. 236.

⁷⁹ 35 § anläggningslagen.

⁸⁰ 8 § förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar. Se också LMFS 2021:3, Lantmäteriets föreskrifter om ändring i Lantmäteriets föreskrifter (LMFS 2019:4) till förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar. Ersättning till sakkunnig är också att betrakta som en förrättningskostnad som slutligt ska bäras av sakägarna. 2 kap. 6 § fastighetsbildningslagen.

Lantmäteriets hemsida ligger kostnaden normalt mellan 50 000 och 100 000 kronor.⁸¹ För ärendetypen fastighetssamverkan och gemensamt utnyttjande låg kostnaden i genomsnitt på *över* 100 000 kronor under år 2020.⁸² Enligt Riksrevisionen innehåller kostnadsmodellen för få incitament till kostnadseffektivitet och modellen med timtaxa (löpande räkning) medför även att avgifterna blir svåra att förutse för sakägarna. Systemet rimmar inte bara illa med förvaltningslagens krav på att ärenden ska handläggas snabbt, enkelt och kostnadseffektivt utan att rättssäkerheten eftersätts.⁸³ Det kan förmodas lägga en tung hämsko på möjligheterna att intressera markägare för samverkan för biologisk mångfalds skull.

6.2 Utförande, drift och skötsel

Anläggningsbeslutet ska bland annat innehålla de föreskrifter om utförande som behövs, (24 § 8 p. anläggningslagen). Föreskrifter som kan vara nödvändiga med hänsyn till allmänna intressen rör till exempel miljö- och trafiksäkerhetsintressen. Däremot hör inte föreskrifter om byggnadstekniska förhållanden hit eftersom de regleras i byggnadslagsstiftningen.⁸⁴

En gemensamhetsanläggning kan även inrättas som ett så kallat gemensamt arbete enligt 9 kap. fastighetsbildningslagen. Detta ökar garantierna för att anläggningen kommer till stånd. Sedan förrättningsbeslut fattats om gemensamma arbeten ankommer det på sakägarna själva eller särskilt utsett organ att utföra de beslutade åtgärderna.⁸⁵ En syssloman kan utses.⁸⁶

För varje fastighet anges ett andelstal för fördelning av drifts- och underhållskostnader.⁸⁷ Om gemensamhetsanläggningen är av ”kommunalteknisk natur” och den drivs av en samfällighetsförening ska medel avsättas till en fond för att säkerställa underhåll och förnyelse av gemensam-

⁸¹ <https://www.lantmateriet.se/sv/Fastigheter/Andra-fastighet/vad-kommer-det-att-kosta/>, (Besökt 2022-09-22).

⁸² Riksrevisionens rapport, RIR 2022:3, Fastighetsbildningen i Sverige – handläggnings-tider, avgifter och reformbehov, s. 41.

⁸³ 9 § förvaltningslagen. Se vidare Riksrevisionens rapport, RIR 2022:3, Fastighetsbildningen i Sverige – handläggnings-tider, avgifter och reformbehov, s. 43 och 47.

⁸⁴ Lantmäteriets handbok AL, s. 162.

⁸⁵ Prop. 1969:128, s. B 622, Lantmäteriets handbok FBL, s. 720.

⁸⁶ 4 kap. 36 § fastighetsbildningslagen.

⁸⁷ 15 § anläggningslagen.

hetsanläggningen.⁸⁸ Exempel på anläggning av kommunalteknisk natur är vatten- och avloppsförsörjning, värme samt lek- och grönområden.⁸⁹

7 Har samverkansformerna potential att enligt ”Ostromsk” modell främja biologisk mångfald och ekosystemtjänster i ett långsiktigt perspektiv?

Som framgått finns en hel del samverkansformer i gällande rätt som skulle kunna aktualiseras också för att främja biologisk mångfald och ekosystemtjänster i ett långsiktigt perspektiv. De samverkansformer som här har beskrivits är intressanta just därför att de kan binda upp fastigheter som sådana och de görs inte beroende av vilka personer eller företag som för tillfället förfogar över marken.⁹⁰ Om samverkansformerna kombineras med något slag av skötselansvar för biologisk mångfald borde de därmed ha potential att befrämja långsiktighet.⁹¹

En samfällighetsförening kan bildas av många olika skäl och införs på frivillig basis så genomdrivandet av till exempel skötselåtgärder får förmodas till stor del bli beroende av medlemmarnas vilja och kraft. Om en samverkansform (gemensamhetsanläggning, fiskevårdsområde med flera) inrättas genom förrättning är fördelen att fördelningen av ansvar och genomdrivandet tydliggörs genom beslutet av myndighet och själva förrättningen.

⁸⁸ 19 och 28 §§ lagen om förvaltning av samfälligheter.

⁸⁹ Ekbäck, P., Fastighetssamverkan för utförande, drift och förvaltning av gemensamma anläggningar. Särskilt om anläggningslagen och lagen om förvaltning av samfälligheter, KTH 2016, s. 92.

⁹⁰ Bengtsson, B., Speciell fastighetsrätt Miljöbalken, Iustus 2022, s. 123.

⁹¹ Jfr t.ex. tillståndsgivna ”miljöfarliga verksamheter” med skydds- och kompensationsåtgärder i sina tillståndsvillkor. Möjligheten att meddela villkor, med åtgärder för att kompensera för det intrång i allmänna intressen som en verksamhet kan medföra, framgår av 16 kap. 9 § miljöbalken. En tillståndsgiven ”miljöfarlig verksamhet” med sådana villkor upphör att gälla när verksamheten upphör om inte förvaltningen av åtgärderna har överlåtits till t.ex. en stiftelse såsom skett beträffande Botniabanan. Se vidare Hafdel, M., Kompensationsvillkor i miljötillstånd Särskilt om att säkerställa det långsiktiga utförandet av kompensationsvillkoren genom stiftelser, examensarbete, Uppsala universitet 2020.

Gemensamhetsanläggningen är användbar därför att den är generell till skillnad mot fiskevårdsområde och viltvårdsområde som är nischade mot fiske- respektive jaktintresset. Men även om fiskevårdsområde och viltvårdsområde inte per se har tillkommit för att främja biologisk mångfald utan i många fall har tillkommit för att nyttja (ta i anspråk) en naturresurs finns inget som hindrar att de helt eller delvis också används för att bevara naturresursen och därmed gynnas också biologisk mångfald. I själva verket borde just bevarande vara en grundförutsättning för nyttjande och en anledning till att samverkansformen initieras.

Inledningsvis nämndes att en viktig förutsättning för att minska genomförandeunderskott är att lagstiftningen accepteras och betraktas som legitim av adressaten som den är avsedd att ”styra”. Alla de samverkansformer som här nämnts är i grunden frivilliga och i normalfallet initieras de av markägare. Bara i undantagsfall kan tvångsanslutning ske i samband med att samverkansformerna bildas.

Även om det i enskilda fall skulle behövas tvångsanslutning till samverkansformer för biologisk mångfalds skull är det enligt min mening viktigt att de lagstadgade samverkansformerna i grunden bygger på frivillighet om bevarande och främjande av biologisk mångfald ska lyckas. I annat fall bör staten ta över skyddet av biologisk mångfald genom de instrument som lagstiftningen tillhandahåller – naturreservat, biotopskydd med mera. Skötsel- och skyddsåtgärder befrämjas av att ansvaret åtminstone initialt är frivilligt och att samverkansformen fortlöpande bygger på ett engagemang hos åtminstone majoriteten av medlemmarna.

En fråga är om de rådande lagstadgade samverkansformerna skulle kunna erbjuda den sociala struktur som enligt Ostrom ökar chansen för att gemensamma resurser utnyttjas hållbart. Enligt min mening har till exempel fiskevårdsområde, viltvårdsområde och gemensamhetsanläggningen genom förrättningsförfarandet en potential att erbjuda en sådan struktur. En förutsättning är att mark- eller vattenområdet är lätt att avgränsa, att det upprättas lokala överenskommelser eller regler om hur mark- eller vattenområdet ska skyddas alternativt hållbart användas, att medlemmarna kan delta i beslutsprocessen, att mark- eller vattenområdet övervakas, att det finns enkla metoder för konfliktlösning och att förvaltarskapet är erkänt av myndigheterna. Eftersom resursen i det här fallet är biologisk mångfald och ekosystemtjänster blir bevarandet alternativt hållbar användning av området central och själva hotet som mark- och vattenområdet ska skyddas emot kan handla om det rationella jord- och skogsbruket, vägdragningar och bebyggelse med mera. Det är aktiviteter

som i många fall fastighetsägarna själva råder över och som därför inte borde vara svåra att avgränsa och övervaka. Svårare kan det bli om det också handlar om att avgränsa och övervaka det allemansrättsliga beteendet i området. I sådana fall behöver nog skyddet av området kompletteras med ett offentligrättsligt skydd, till exempel djur- och växtskyddsområde.⁹² I ett förrättningsförfarande har förrättningslantmätaren till uppgift att utreda, medla och förhandla och förrättningen borde därför kunna erbjuda enkla metoder för konfliktlösning.⁹³ I ett förrättningsförfarande kan också gränssättning genom utstakning och utmärkning ske ”i behövlig omfattning”.⁹⁴

En gemensamhetsanläggning kan, som framgått, användas för sådana ändamål som att främja biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Även om samverkansformen som sagts bör bygga på frivillighet skulle det förmodligen underlätta om innebörden av väsentlighetsvillkoret i undantagsfall möjliggör att inte enbart de fastigheter vars deltagande är av väsentlig betydelse för de åtgärder som samfälligheten ska utföra, ska vara tvingade att delta i samverkan.⁹⁵ Om en fastighet indirekt har avgörande betydelse för utvecklingen av biologisk mångfald och ekosystemtjänster i området (till exempel utgör en viktig ledlinje eller korridor eller består av viktig värdekärna) borde i undantagsfall tvångsanslutning också kunna aktualiseras.

I den bästa av världar skulle inte någon rättslig uppbackning av samverkansformer behövas, men mot bakgrund av sådant som ”allmänningarnas tragedi” och att biologisk mångfald fortsätter att minska är det uppenbart att man inte kan förlita sig på helt frivilliga initiativ till samverkansformer och löst utformade sådana. Men valet mellan myndighetsbeslutade och helt frivilliga organisationer bör inte enligt min mening ses som ett val mellan tvång och frivillighet. En myndighetsbeslutad samverkansform ska framför allt kunna vara till hjälp för att initiera och vidmakthålla en samverkan även när alla är överens om vilka åtgärder som ska utföras.⁹⁶

⁹² 7 kap. 12 § miljöbalken.

⁹³ Se vidare 4 kap. 14, 25 och 27 §§ fastighetsbildningslagen och Lantmäteriets handbok FBL, <https://www.lantmateriet.se/globalassets/om-lantmateriet/rattsinformation/handbocker/handbok-fbl.pdf>, s. 265 f.

⁹⁴ 4 kap. 27 § fastighetsbildningslagen och Lantmäteriets handbok FBL, se föregående fotnot, s. 307 ff.

⁹⁵ Jfr SOU 2002:105, s. 187.

⁹⁶ Jfr SOU 2002:105, s. 177.

Det är också en fråga om rättvisa i fördelning av ansvar. När behov finns i ett område för att vidta åtgärder för biologisk mångfalds skull är det med hänsyn till enskilda intressen inte rimligt, att vissa axlar ansvaret medan andra kan undandra sig ansvar. Samverkansformerna skulle därmed kunna minska snålskjutsåkande.⁹⁷

Särskilt med det generella anslag som samfälligheter och gemensamhetsanläggningar har finns inget som förefaller hindra att samverkansformerna också kan användas för biologisk mångfalds skull. De borde emellertid göras mer anpassade till de markägare som vill främja biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Det innebär att det ska vara lätt att få en förrättning till stånd (i meningen att förfarandet är enkelt, billigt och snabbt). Härefter ligger det stora hindret mot att använda rådande samverkansformer. Det existerande förrättningsförfarandet bygger på full kostnadstäckning. Det är knappast troligt att fastighetsägare vill betala kostnader på över 100 000 kronor för en gemensamhetsanläggning för biologisk mångfalds skull där inte egen nytta är tillräckligt stor. Det kan jämföras med offentligrättsliga inskränkningar i samband med inrättande av områdesskydd, såsom naturreservatet, där intrångsersättning istället utgår till markägaren, vid avsevärt försvårande av pågående markanvändning, med 125 procent av marknadsvärdesminskningen.⁹⁸ Varför samverkansformer för biologisk mångfalds skull ska vara så ekonomiskt betungande bara för att de istället initieras av markägare är i det perspektivet inte rimligt.

Enligt Riksrevisionen har handläggningstiderna i förrättningarna dessutom blivit allt längre över tid. Särskilt den initiala liggtiden, det vill säga innan handläggningen inleds, är lång, den uppgår till i snitt ett halvår. För ärenden som handlar om fastighetssamverkan och gemensamt nyttjande låg den genomsnittliga handläggningstiden under år 2020 på över 90 veckor.⁹⁹

Förrättningslantmätare bör vidare vara utbildade för ändamålet i betydelsen att till exempel kunna hjälpa till att avgöra vilka värdekärnor som finns och var det är lämpligast att göra insatser för att befrämja biolo-

⁹⁷ SOU 2002:105, s. 176 f. Jfr Ekbäcks resonemang om snålskjutsåkande i Ekbäck, P., Fastighetssamverkan för utförande, drift och förvaltning av gemensamma anläggningar. Särskilt om anläggningslagen och lagen om förvaltning av samfälligheter, KTH 2016, s. 11.

⁹⁸ 31 kap. 4 § miljöbalken. 4 kap. 1 § expropriationslagen.

⁹⁹ Riksrevisionens rapport, RIR 2022:3, Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov, s. 20 f.

gisk mångfald och ekosystemtjänster. De regionala handlingsplanerna för grön infrastruktur och länsstyrelsernas handlingsprogram borde kunna vara till hjälp för att få en överblick över områdena och de biologiska värdena.¹⁰⁰ Mot bakgrund av att Riksrevisionen konstaterar att det råder en obalans mellan befintlig kompetens och arbetsmängd i förrättningsarna som inte ens kommer att lösas på sikt är en sådan förändring möjligen ouppnåelig.¹⁰¹ Det viktigaste borde emellertid vara att förrättningen har kapacitet att tillhandahålla metoder för konfliktlösning. Sakkunskap om biologiska förutsättningar med mera kan ju tas in utifrån.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns samverkansformer i svensk rätt med potential att främja biologisk mångfald och ekosystemtjänster i ett långsiktigt perspektiv. Den viktiga frågan, om förrättningsförfarandet skulle kunna motsvara den sociala strukturen som efterlysts här, är emellertid mycket svårare att svara på. I sin nuvarande utformning med höga avgifter, långa handläggningstider med mera motsvarar det knappast den sociala struktur som skulle behövas för att underlätta samverkan mellan markägare. Förfarandet behöver förändras i grunden så att det underlättar samverkan över tid genom att enkelt, snabbt och billigt tillhandahålla kompetens och metoder för konfliktlösning.

¹⁰⁰ <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/mark-och-vattenanvandning/gron-infrastruktur/regionala-handlingsplaner>, (Besökt 2022-10-18).

¹⁰¹ Riksrevisionens rapport, RIR 2022:3, Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov, s. 28 f.

