



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Växer i Skogen

En utredning av förenligheten mellan EU:s
statsstödsregler och nationell
intrångsersättning vid rådighetsinskränkningar
inom skogsbruket

Louise Larsson

Juridiska institutionen vid Göteborgs Universitetet

HRO800 H18 Examensarbete

Juristprogrammet 30 högskolepoäng

Handledare Andreas Moberg

FÖRORD

För de som känner mig kan uppsatsens titel oundvikligen föra tankarna till mitt obefintliga lokalsinne. Alla förvirrade löprundor i skogen till trots, är avsikten snarare att sätta ord på min upplevelse av hur det är att orientera sig i den lagstiftning som rör rådighetsinskränkningar inom skogsbruket. Ibland ser man helt enkelt inte skogen för alla träden. Jag vill därför tacka dem som gett mig nya perspektiv och energi när arbetet stundtals känts snårigt. Tack till min syster Alice, engagemanget och noggrannheten personifierad, tack också till min handledare Andreas Moberg som utmanat mina tankar under processen, tack till Gunnar Lindén på LRF för att du delat med dig av din kunskap och till anställda på Skogsstyrelsen (ingen nämnd, ingen glömd) som bistått med statistik och information.

Mitt sista tack vill jag ge till min morfar Hans Svensson, korsordsexperten med en ständig strävan efter kunskap. Som värderade utbildning högt och har läst allt jag skrivit genom åren. Jag önskar att du var här för att läsa det här också.

Louise

Innehåll

FÖRORD	2
Sammanfattning	6
Ordlista.....	7
1. Introduktion	8
1.1 En utblick över det rättsliga landskapet	8
1.2 Ett urval av de senaste årens processer.....	9
Ersättning vid rådhetsinskränkningar som grundar sig i artskyddsförordningen	9
Ersättningsfrågor kopplade till nekade avverkningstillstånd i den fjällnära skogen	9
2. Syfte och frågeställningar	12
3. Material och metod	12
4. Teoretiska utgångspunkter och begrepp	14
4.1 Användning av ekonomisk teori för att beräkna marknadsvärdet	14
4.2 Begreppsdefinitioner	15
4.2.1 Rådighetsinskränkning	15
4.2.2 Formuleringar om ersättning	15
4.2.3 Skogsägare och skogsföretag	16
5. Avgränsningar	16
6. Den svenska skogen.....	17
6.1 Svenskt skogsbruk i siffror	17
6.1.1 Ansvarig myndighet	18
6.1.2 Ekonomiskt värde.....	18
6.2 Nationellt skydd av skog.....	18
6.2.1 Sedan tidigare skyddad skog	18
6.2.2 Den nationella strategin för skydd av värdefull skog	19
7. Reglerna om otillåtet statsstöd	19
7.1 Syftet med regleringen	19
7.2 Förhandsanmälan	20
7.3 Återkrav	21
7.4 Utgångspunkten för bedömningen om en åtgärd utgör otillåtet statsstöd.....	22
7.5 Regleringens innehåll	22

7.5.1 Definitionen av stöd i artikel 107.1.....	23
7.5.2 Stödet beviljas av staten och finansieras med statliga medel	24
7.5.3 Stödet gynnar vissa företag eller viss produktion.....	24
7.5.3.1 Definitionen av företag	24
7.5.4 Selektivitetsrekvisitet	25
7.5.5 Samhandelsrekvisitet	27
7.5.6 Undantag som är förenliga med den inre marknaden.....	28
7.5.7 Stöd av mindre betydelse.....	29
8. Intrångsersättning enligt nationella regler.....	29
8.1 Beräkning av ersättningsnivån enligt expropriationslagen.....	29
8.2 Frågan om schablonpåslaget utgör otillåtet statsstöd	32
8.3 Beräkning av marknadsvärdet.....	33
8.3.1 Termen marknadsvärdet inom expropriationsrätten.....	34
8.3.2 Termen marknadsvärde inom ekonomisk teori.....	34
9. Röster om förenligheten mellan intrångsersättning och statsstödsreglerna	37
9.1 Frågan om ersättningen utgör en selektiv förmån	37
10. Analys.....	39
10.1 Statsstödsreglerna applicerade på reglerna om intrångsersättning inom skogsbruket.....	39
10.1.1 Stödet beviljas av staten och finansieras med statliga medel	39
10.1.2 Företagsrekvisitet.....	39
10.1.3 Samhandelskriteriet	40
10.1.4 Gynnar vissa branscher eller företag.....	40
10.1.4.1 Selektivitetskriteriet	40
10.1.5 Snedvridning av konkurrensen.....	42
10.2 Är ersättningsnivån att se som en fördel?	43
10.3 Tillämpning av eventuella undantag	45
10.3.1 Gruppundantagsförordningen.....	45
10.3.2 Förordningen om stöd av mindre betydelse.....	46
11. Framtiden.....	46
11.1 Konsekvenser av en förändring av ersättningsnivån	46
Källförteckning	50

Bilaga 1..... 59
Bilaga 2..... 61
Bilaga 3..... 62

Sammanfattning

Uppsatsens syfte är att utreda förhållandet mellan EU:s statsstödsregler och de nationella reglerna om intrångsersättning vid rådhetsinskränkningar inom skogsbruket. Utgångspunkt tas i ersättning som utgår till följd av nekade avverkningstillstånd i fjällnära skog samt inskränkningar grundade på artskyddsförordningen. Intrångsersättningen utgår enligt 4 kap. 1 § expropriationslag (1972:719), med 125 % av marknadsvärdet.

De frågor som visat sig vara avgörande för bedömningen är huruvida ersättningsnivån om 125 % av marknadsvärdet är att anse som en förmån för det mottagande företaget och om ersättningen kan anses selektivt gynna vissa företag framför andra. Uppsatsen når slutsatsen att skogsbruket har en särskild karaktär där skogsföretaget är beroende av avverkningsbar skog för att frigöra det virke som är förutsättningen för företagets produktion. Även om en ersättning över marknadsvärdet kan bidra till ökade finansiella medel för skogsägaren torde inskränkningen innebära en sådan begränsning av verksamheten att compensationen i realiteten inte är att anse som en fördel. Denna slutsats grundar sig i att skogen utgör en begränsad naturresurs med lång omloppstid, som ofta ägs under längre tidsperioder och ibland över generationsgränser. Det är således inte givet att det finns möjlighet att utveckla verksamheten genom att köpa annan skog som substitut, vilket resulterar i minskad produktion och färre produkter som når marknaden. En sådan utveckling medför ingen snedvridning av konkurrensen utan snarare en minskad konkurrens på marknaden.

Avseende selektivitetsrequisitet konstateras att det visserligen rent geologiskt saknas förutsättningar för att få ersättning kopplad till fjällnära skog i andra delar av landet, men att det finns en rad andra grunder för ersättning till skogsägare enligt samma ersättningsnivå. Ersättning till följd av exempelvis artskyddsbestämmelser har dessutom en större spridning geografiskt, varför det inte kan anses föreligga ett selektivt gynnande av företag i en viss region.

Ordlista

ExprL – expropriationslagen

Fjällnära skog – Enligt 2b § Skogsvårdslagen definieras den fjällnära skogen som skog inom det fjällnära området där ”skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården, kulturmiljövården eller rennäringen, eller det råder särskilda förutsättningar för skogens skötsel.” Gränserna för vad som anses utgöra fjällnära skog finns i förordning (1991:3) om gränserna för fjällnära skog.

Biotopskyddsområde – Ett mindre mark- eller vattenområde som utgör en värdefull livsmiljö för hotade djur- eller växtarter inom ett enhetligt ekosystem.¹

Habitat – Livsmiljö för en viss art.²

Skogsmark – Definieras i Skogsvårdslagens 2 § 1 st. 1 p. som *mark inom ett sammanhängande område där träden har en höjd av mer än fem meter och där träd har en kronslutenhet av mer än 10 % eller har förutsättningar att nå denna höjd utan produktionshöjande åtgärder.*

Produktiv skogsmark – För att anses produktiv ska skogsmarken enligt etablerade bedömningsmetoder kunna producera ett genomsnitt av minst en kubikmeter virke per hektar och år.³

¹ 7 kap. 11 § miljöbalk; <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2017/nationell-strategi-for-formellt-skydd-av-skog-reviderad-2-2017.docx.pdf>.

² <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2017/nationell-strategi-for-formellt-skydd-av-skog-reviderad-2-2017.docx.pdf> s. 62.

³ Skogsvårdslagen 2 § 1 st. 2 p.

1. Introduktion

1.1 En utblick över det rättsliga landskapet

Den svenska skogen utgör grundpelaren för den svenska skogsindustrin, en industri som står för de största exportnettointäkterna av samtliga svenska industrier.⁴ För Sveriges över 300 000 enskilda skogsägare kan skogen vara en ekonomisk tillgång, en investering och ett pensionssparande.⁵ Den erbjuder samtliga medborgare möjlighet till friluftsliv, rekreation, utomhusvistelser och ökat välbefinnande.⁶ Skogen har också till uppgift att axla rollen som livsmiljö för skyddsvärda arter och bidra till biologisk mångfald och genetisk variation.⁷ Mot bakgrund av skogens mångbottnade uppdrag och de stundtals motstridiga intressen som finns är det troligen oundvikligt att rättsväsendet kan behöva träda in för att bena ut vilka rättigheter respektive skyldigheter som tillfaller de olika aktörerna.

Relationen mellan skogsbruk, äganderätt och miljöskydd har under de senaste åren varit föremål för ett flertal rättsprocesser.⁸ Avsaknaden av politiska åtgärder för att förtydliga de hålrum som finns i berörda lagstiftningar har lämnat den enskilde markägaren i en osäker position. Det oklara rättsläget medför att markägare och privata aktörer inom näringslivet behöver driva rådighets- och äganderättsfrågor genom hela domstolskedjan för att få klarhet i vad som är gällande rätt.

⁴ <https://www.landskogsbruk.se/skog/skogen-fem-ganger-storre-an-bilindustrin/>.

⁵ Se avsnitt 5, svenskt skogsbruk i siffor.

⁶ Prop. 2009/10:238, "Framtidens friluftsliv", s. 10.

⁷ Prop. 2007/08:108, "en skogspolitik i takt med tiden", s. 14. Avsnitt 4 i propositionen rekommenderas i sin helhet för utförligare beskrivning av skogspolitikens mål.

⁸ Se t.ex. MMD Östersund, Mål nr M 1855-16, Dom 2017-10-06, som diskuterar eventuell överimplementering av fågeldirektivet, dock utan att slå fast att så är fallet eftersom det saknade betydelse i det aktuella målet. MMD Växjö, Mål nr M 5370-16, dom 2017-10-17, tar upp frågan om Skogsstyrelsen är behörig myndighet vid tillsyn enligt artskyddsförordningen. MÖD 2017/7 behandlar utförligt frågan om rätt till ersättning vid förbud enligt artskyddsförordningen. Se också NJA 2015 s. 323 om bedömningen av pågående markanvändning.

1.2 Ett urval av de senaste årens processer

Ersättning vid rådighetsinskränkningar som grundar sig i artskyddsförordningen Artskyddsförordningen (2007:845), uppkom genom implementering av EU:s art- och habitatdirektiv samt fågeldirektiv⁹. Förordningen har visat sig innehålla oklarheter som inte beaktats vid dess införande i svensk rätt. En betydande skillnad har med tiden framträtt mellan myndigheters, skogsägares och intresseförbunds uppfattning om hur bestämmelserna i förordningen ska tillämpas.¹⁰

Frågan om ersättning till markägaren vid rådighetsinskränkningar som grundar sig i artskyddsförordningen behandlades av Mark- och miljööverdomstolen 2017 i det s.k. bombmurklemålet.¹¹ Kärnan i målet var huruvida rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar kan föreligga trots att det saknas uttryckliga ersättningsbestämmelser, förarbeten och praxis kopplade till artskyddsförordningen. Målet kom att aktualisera frågan om det grundläggande äganderättsskyddet i regeringsformen (1974:152) 2 kap. 15 § och hur långtgående begränsningar som kan läggas på en fastighet utan att ersättning utgår. Domstolen dömde till markägarens fördel och fastslog att det ska göras en proportionalitetsbedömning mellan artens skyddsbehov och fastighetsägarens rätt till sin mark. För de fall där rådighetsinskränkningen anses allt för ingripande för den enskilde, samtidigt som skyddsbehovet för arten är stort, ska det istället inledas en process gällande inrättande av ett skyddsområde med ersättningsrätt kopplat till sig.¹²

Ersättningsfrågor kopplade till nekade avverkningstillstånd i den fjällnära skogen Mindre än två år efter att frågan om ersättning vid rådighetsinskränkningar prövats av Mark- och miljödomstolen i Bombmurklemålet är ytterligare mål aktuella för domstolsprövning,

⁹ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter; Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

¹⁰ L. Larsson, "Pengar växer inte på träd", s. 3.

¹¹ MÖD 2017/7.

¹² För utförligare redogörelse av rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar rekommenderas L. Larsson, "Pengar växer inte på träd".

denna gång med utgångspunkt i nekade avverkningsstillstånd i den fjällnära skogen¹³. Mark- och miljödomstolen i Umeå har att pröva ett flertal frågor som uppkommit efter att markägare nekats avverkning av fjällnära skog.¹⁴ Rätten till ersättning är i aktuella mål beroende av om en förnygringsavverkning i skogen ska anses utgöra pågående markanvändning. Staten, företrädd av Kammarkollegiet, gör gällande att så inte är fallet och att det därmed inte föreligger rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalk (1998:808). Staten anser inte heller att ersättningen ska utgå som intrångsersättning utan istället klassificeras som övrig skada enligt 4 kap. 1 § 1 st. 3 men. expropriationslagen.¹⁵ Den senare beräkningsgrunden innebär i praktiken att markägaren ersätts med marknadsvärdet, alternativt fastighetens marknadsvärdeminskning, istället för intrångsersättning med marknadsvärdet samt ett påslag om 25 %.¹⁶

En ersättningsfråga av ny karaktär har kommit att aktualiseras i målen om fjällnära skog. 2017 gjorde Skogsstyrelsen en utredning om ersättning vid nekade avverkningsstillstånd i den fjällnära skogen.¹⁷ Myndigheten valde att lämna frågan om en ersättning vid rådighetsinskränkningar skulle kunna utgöra ett otillåtet statsstöd vidare till domstol.¹⁸ Bakgrunden är att den ersättning som utgår vid en rådighetsinskränkning beräknas utifrån fastighetens uppskattade marknadsvärde, med ett schablonmässigt påslag om ytterligare 25 %.¹⁹ En ersättningsnivå om 125 % av marknadsvärdet skulle kunna bedömas som ett otillåtet statsstöd.²⁰ För de fall kommissionen bedömer att ersättningen utgör ett otillåtet statsstöd ska markägaren återbetala hela beloppet inklusive ränta.²¹

När rättsprocessen inleddes gjorde Kammarkollegiet därmed gällande att ersättning som betalas ut över marknadsvärdet kan utgöra otillåtet statsstöd.²² Denna invändning har senare

¹³ För definition av fjällnära skog, se Skogsvårdslag (1979:429) 2b §.

¹⁴ MMD i Umeå, M 2037-17, M 2038-17 och M 2086-17, *samtliga är pågående mål*.

¹⁵ M 2086-17, *pågående mål*, aktbil. 10.

¹⁶ En mer utförlig redogörelse för beräkning av ersättning görs under avsnitt 9.

¹⁷ Skogsstyrelsens PM "Ersättning vid nekat avverkningsstillstånd i fjällnära skog", 2018-04-24

¹⁸ a.a., s. 1.

¹⁹ Ersättningen utgår enligt den nivå som stadgas i ExprL 4 kap 1 §. Ämnet behandlas ytterligare under avsnitt 9.

²⁰ Om ersättningen medför en snedvridning av konkurrensen mellan företag på den gemensamma marknaden kan den utgöra ett otillåtet statsstöd, se artikel 107.1 EUF-fördraget.

²¹ Rådets förordning 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, p. 25.

²² M 2037-17, *pågående mål*, aktbil. 27; M 2038-17, *pågående mål*, aktbil. 28.

kommit att återkallas, men ett klargörande i frågan är fortfarande av stort intresse för såväl lagstiftaren som den skogsägare som får intrångsersättning utbetald.²³

²³ M 2037-17, pågående mål, aktbil. 49.

2. Syfte och frågeställningar

Uppsatsens syfte är att utreda förhållandet mellan EU:s statsstödsregler och de nationella reglerna om intrångsersättning vid rådhetsinskränkningar inom skogsbruket. På grund av det oklara rättsläget finns ett behov att belysa de svårigheter som finns vid tolkningen av gällande rätt och presentera hur frågan kan bedömas. En utredning av intrångsersättningens förenlighet med unionsreglerna kan också medföra större möjlighet för skogsägare att förutse vilka konsekvenser som eventuellt kan komma att aktualiseras som följd av utbetald ersättning.

För att besvara syftet har följande frågeställningar lagts till grund för arbetet:

Hur förhåller sig EU:s statsstödsregler till den nationella intrångsersättningen?

Kan schablonpåslaget om 25 % av marknadsvärdet medföra att en utbetald intrångsersättning bedöms som otillåtet statsstöd?

3. Material och metod

För att kunna besvara uppställda frågeställningar behöver EU-rättens regelverk och praxis kring otillåtet statsstöd appliceras på den svenska intrångsersättningen. Inledningsvis kommer därför statsstödsreglernas utformning och vilka bedömningar som EU-domstolen har gjort i den praxis som finns på området klargöras. Som utgångspunkt kommer det att göras en redogörelse för fördragstext, praxis och i viss mån doktrin som behandlar hur EU-domstolens avgöranden kan förstås. Vid urvalet av domar från EU-domstolen har jag använt mig av uppmärksammade och vägledande domar som jag tagit del av i doktrin, artiklar och genom hänvisningar i andra domar. För att få svar på hur exempelvis företagsbegreppet eller snedvridningsrekvisitet i statstödsrätten ska tolkas, har jag valt att studera domar som behandlar dessa frågor, oavsett inom vilket område som målet rör sig i. Flera av dessa definitioner är allmängiltiga, oberoende av vilket rättsområde som målet härrör till.

Skogsbrukets regelverk och marknad har vissa utmärkande drag. Produktionen av varor till marknaden är beroende av naturresurser som omfattas av tvingande lagstiftning och

hänsynsregler till förmån för djur och natur.²⁴ Samtidigt ägs stora delar av den svenska skogen av privata aktörer som har ett grundlagsstadgat skydd för sin äganderätt.²⁵ De intresseavvägningar som en sådan situation föranleder behöver därmed balanseras i lagstiftning. Skogsbrukets speciella karaktär och dess nära anknytning till ett flertal rättsområden²⁶ gör visserligen att det finns praxis att tillgå inom respektive område.²⁷ Däremot saknas konkret praxis kring frågan om otillåtet statsstöd vid intrångsersättning utöver marknadsvärdet. Tillvägagångssättet för att hantera frågan behöver därför vara något mer tolerant mot avvikelser från svårigen applicerbar praxis till förmån för andra typer av resonemang.

Det är, i ljuset av resonemanget ovan, av vikt att kortfattat redogöra för den utgångspunkt som ligger till grund för det här arbetet. Utöver rättskällorna har även andra empiriska källor använts för att lyfta ytterligare aspekter som kan ligga till grund för tolkningen av gällande rätt. I det avseendet har en rättsanalytisk metod använts.²⁸ Eftersom jag anser att det är viktigt att vara medveten om att praxis är influerad och påverkad av politiska diskussioner och överväganden, av rättsliga principer och ekonomiska förutsättningar har jag velat belysa även sådana synvinklar för att skapa en större förståelse för vilka komponenter som kan få betydelse vid domstolens prövning av frågan. Skogsstyrelsens PM och Advokatbyrån Åberg och CO:s utredning är präglade av de avvägningar och resonemang som aktörerna ansett att det funnits fog för att göra och föra och dessa behöver inte nödvändigtvis stämma överens med det resultat som skulle kunna komma av en dom i domstol. De nämnda utredningarna lyfter inte desto mindre relevanta och beaktansvärda synvinklar på den oklara rättsfråga som ligger till grund för uppsatsen. Jag anser därför att utlåtanden från myndighet, privata aktörer och doktrin kan bidra till en fördjupad diskussion inom ämnet, inte minst när resonemangen ibland

²⁴ Skogsbruket regleras i bl.a. Skogsvårdslagen (1979:429) och miljöbalken (1988:808).

²⁵ 2 kap. 15 § regeringsformen.

²⁶ Miljörätt, äganderätt, konkurrensrätt och skadeståndsrätt är alla områden som kan aktualiseras vid åtgärder inom skogsbruket.

²⁷ Den omfattande praxis som finns inom respektive rättsområde kommer inte att återges här, men exemplifieras genom några av de rättsfall som angränsar till uppsatsens aktuella fråga; MÖD 2017/7 om artskydd kontra äganderätt, NJA 2014 s. 332 rörande rätt till skadestånd vid inskränkningar till skydd för hälsa och miljö samt Mål C-41/90, *Höfner och Elser mot Macrotron* om konkurrensrättens definition av vad som utgör ett företag.

²⁸ C. Sandgren, "rättsvetenskap för uppsatsförfattare", s. 51.

går i olika riktningar. Dessa bör självfallet ses i ljuset av vilka intressen och utgångspunkter som dessa aktörer har.

Som antytts ovan anser jag att rätten är dynamisk. Även om första instans i senare mål skulle besvara frågan om huruvida ersättningen utgör ett otillåtet statsstöd eller inte, finns det inte desto mindre ytterligare två instanser i inhemsk domstol innan frågan är slutgiltigt utredd.²⁹ Därutöver kan frågan komma att prövas av EU-domstolen, som genom sin företrädesrätt på området kan underkänna den bedömning som svenska domstolar kommit fram till.³⁰ Det faktum att en instans väljer att avfärda ett visst resonemang behöver således inte innebära att det slutgiltigt har förlorat sitt värde. Det kan därför vara fördelaktigt att beakta även andra källor för att bilda sig en uppfattning om vilka resonemang som skulle kunna aktualiseras utöver de prejudicerande rekvisit som föreligger enligt gällande EU-rättslig praxis.

4. Teoretiska utgångspunkter och begrepp

4.1 Användning av ekonomisk teori för att beräkna marknadsvärdet

Den rättsliga definitionen av vad som utgör ett marknadsvärde framgår av expropriationslagens förarbeten, där begreppet beskrivs som "*det pris som en fastighet sannolikt skulle få vid en försäljning under förhållanden som inte är påverkade av expropriationen*"³¹. Vilket tillvägagångssätt som ska användas för att nå det rättsliga marknadsvärdet framgår dock inte med samma skärpa, vilket verkar ha varit lagstiftarens avsikt. Det är istället upp till domstolen att i varje enskilt fall välja den värderingsmetod som är bäst lämpad.³²

Eftersom juridiken saknar värderingsmetoder för att fastställa marknadsvärdet används istället de metoder som finns inom ekonomisk teori. Ingående beskrivningar av tillgängliga

²⁹ Vidare kan det även tillkomma eventuella förändringar som initieras av lagstiftaren.

³⁰ www.eu.riksdagen.se/vad-gor-eu/en-eu-lag-blir-till/eus-lagar-och-regler/#.

³¹ Prop. 2009/10:162, s. 51.

³² Prop. 1971:122 s. 171.

metoder inom den ekonomisk teori kommer inte att göras inom ramen för denna utredning, men dess utgångspunkter kommer att användas för att visa vilka avvägningar som görs när ett marknadsvärde ska fastslås. När ekonomisk teori appliceras på den expropriationsrättsliga situationen fylls det juridiska marknadsvärdet med innehåll. Vid undersökning av huruvida detta innehåll är överensstämmande med den juridiska målsättningen vid expropriation är det därför nödvändigt att klargöra om de förutsättningar som används i den ekonomiska teorin står i överensstämmelse med expropriationssituationen. Den slutsats som dras utifrån en sådan undersökning får betydelse vid bedömningen om det juridiska marknadsvärdet är överensstämmande med det värde som används vid bedömningen av om ett otillåtet statsstöd föreligger.³³

4.2 Begreppsdefinitioner

4.2.1 Rådighetsinskränkning

En rådighetsinskränkning inom skogsbruket innebär att det allmänna beslutar om en begränsning i skogsägarens användning av sin skog. Sådana begränsningar kan utgöra till exempel bildandet av ett naturreservat, biotopskyddsområde eller ett nekat avverkningsstillstånd³⁴. Det kan således handla om både förbud, förelägganden, krav på tillstånd för vissa åtgärder eller villkor för användning av marken.³⁵ Begreppet har fått sitt innehåll genom dess betydelse i tidigare plan- och naturvårdslagstiftning.³⁶ Till skillnad från förfarandet vid äganderättsexpropriation stannar äganderätten kvar hos markägaren.³⁷

4.2.2 Formuleringar om ersättning

Formuleringarna *intrångsersättning* och *ersättning vid rådighetsinskränkning* syftar till samma ersättning och används synonymt. Under avsnitt 8 nämns att utgångspunkten för expropriationsersättningen är marknadsvärdet, alternativt en minskning av fastighetens marknadsvärde, samt ett schablontillägg om 25 %. Arbetet kommer huvudsakligen att referera

³³ Detta utvecklas vidare under avsnitt 9.

³⁴ Miljöbalken 7 kap. 4 §; Miljöbalken 7 kap. 11 §; Skogsvårdslagen 18 §.

³⁵ SOU 2013:59, s. 40.

³⁶ SOU 2013:59, s. 41.

³⁷ Se ExprL 1 kap. 1 §.

till ersättningen som 125 % av marknadsvärdet, men det bör noteras att det även kan handla om 125 % av fastighetens värdeminskning för de fall där rådighetsinskränkningen endast berör en del av fastigheten.

4.2.3 Skogsägare och skogsföretag

Ordet skogsägare kan föra tankarna till den enskilde privatpersonen som äger skog. Inom ramen för det här arbetet används skogsägare som ett vidare begrepp som även omfattar privat- och offentligägda skogsföretag. Begreppet skogsföretag kan motsatsvis omfatta även den enskilde skogsägaren vars skog förvaltas inom ramen för ett företag.

5. Avgränsningar

I oktober 2017 lyftes frågan om överimplementering av fågeldirektivet i ett antal domar från Mark- och miljödomstolen i Östersund.³⁸ Domstolen konstaterade de krav som ställs upp i artskyddsförordningen, som utgör en implementering av både fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet, överensstämmer med det senare direktivets krav, men att det finns språkliga skillnader mellan artskyddsförordningen och fågeldirektivet som gör att artskyddsförordningen går längre än kraven i fågeldirektivet. Detta innebär således att viss överimplementering har skett på området. I vissa fall kan stöd till företag som vidtar miljöåtgärder som sträcker sig längre än EU:s regler vara tillåtna om det medför att miljöskyddet förbättras.³⁹ Det kan således diskuteras huruvida ersättning till följd av stoppade avverkningar i skogar med förekomst av skyddsvärda fåglar kan anses vara ett stöd som bidrar till ett förstärkt miljöskydd och därmed är tillåtet enligt unionsrätten. En sådan diskussion berör dock en avgränsad del av samtliga rådighetsinskränkningar inom skogsbruket och kommer därför inte att utvecklas inom ramen för den här uppsatsen. Frågan om överimplementering av fågeldirektivet berör snarare ett förmodat, lagtekniskt misstag och bör således utredas som en enskild fråga.

³⁸ MMD Östersund, Mål nr M 1855-16, dom 2017-10-06; MMD Östersund, Mål nr M 1854-16, dom 2017-10-06; MMD Östersund, Mål nr M 1853-16, dom 2017-10-06; MMD Östersund, Mål nr M 1859-16, dom 2017-10-06.

³⁹ Meddelande från kommissionen - Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2010 (2014/C 200/01), p. 18a.

De regler inom EU:s statsstödsrätt som behandlar förhandsanmälan och återkrav av utbetalt statsstöd kommer inte att behandlas i utförligare mån än att dess innebörd kortfattat belyses. Frågor om återkrav när företag sålts eller är på obestånd faller därmed utanför ramen för arbetet.

Frågan om otillåtet statsstöd kan aktualiseras vid en mängd rådighetsinskränkningar där ersättningsnivån överstiger marknadsvärdet. Betoning kommer att läggas på intrångsersättning vid av avverkningsförbud i den fjällnära skogen samt vid ersättning till följd av rådighetsinskränkningar till följd av artskyddsförordningens bestämmelser.

6. Den svenska skogen

6.1 Svenskt skogsbruk i siffror

Sveriges landareal uppgår till 40,8 miljoner hektar. 23,6 miljoner, procentuellt sett 58 % av dessa, utgör produktiv skogsmark.⁴⁰ Statistik från 2014 visar att det finns 330 000 privata enskilda ägare som tillsammans innehar 50 % av skogen. Övriga 50% av skogen ägs till en fjärdedel av privatägda aktiebolag och 14 % av statliga aktiebolag. Resterande delar ägs av övriga ägandeformer.⁴¹ 13 % av Sveriges landareal omfattas av permanent skydd så som naturreservat, biotopskyddsområden och nationalparker.⁴² I bilaga 1 finns en översikt över vilka områden som skyddas enligt några utvalda skyddsformer.

⁴⁰ SLU, "Skogsdata 2017 - Aktuella uppgifter om de svenska skogarna från Riksskogstaxeringen", s. 41.

⁴¹ Dessa utgörs av övriga privata ägare, staten och övriga allmänna ägare.
<https://www.skogssverige.se/skog/fakta-om-skog/vem-ager-sveriges-skogar>.

⁴² <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/markanvandning/skyddad-natur/>.

6.1.1 Ansvarig myndighet

Skogsstyrelsen är ansvarig myndighet för de skogspolitiska målen i Sverige. Myndigheten ansvarar för att kontrollera att gällande lagstiftning på skogsområdet följs och för statistik över avverkning, plantering och miljöskydd. Skogsstyrelsen tar också beslut om områdesskydd och ersättning till markägare.⁴³

6.1.2 Ekonomiskt värde

Den svenska skogsindustrin stod under 2017 för ett exportvärde om 132 miljoner kronor. 80 % av alla produkter som producerats inom skogsindustrin exporterades, vilket gör den svenska skogsindustrin till den tredje största exportören i världen av massa, papper och sågade trävaror. Under samma år var antalet anställda inom skogsnäringen 70 000 och därtill 30 000 enskilda företagare.⁴⁴

6.2 Nationellt skydd av skog

6.2.1 Sedan tidigare skyddad skog

Naturvårdsverket tillhandahåller aktuell statistik över vilka områden som omfattas av någon form av skydd i Sverige idag. Flest naturreservat och nationalparker finns i de norra, fjällnära delarna av Sverige men förekommer även i viss omfattning i Mälardalen. Även när det gäller områden skyddade av fågeldirektivet eller art- och habitatdirektivet dominerar den norra delen av landet, inte minst sett till det senare direktivet. Landets biotopskyddsområden har större geografisk spridning med viss övervikt i de sydöstra delarna.⁴⁵

⁴³ <https://www.skogsstyrelsen.se/om-oss/var-verksamhet/>; <https://www.kammarkollegiet.se/miljoratt/ovriga-fragor/fjallnara-skog-fragor-och-svar>.

⁴⁴ <http://www.skogsindustrierna.se/skogsindustrin/skogsindustrin-i-korthet/fakta--nyckeltal/>.

⁴⁵ Se bilaga 1.

6.2.2 Den nationella strategin för skydd av värdefull skog

Den nationella strategin för skydd av värdefull skog inleddes år 2012 och avslutas 2020.⁴⁶ Målet är att 150 000 hektar skogsmark ska skyddas under perioden. Fokus ligger på att bevara skogar med befintliga värdekärnor, snarare än att försöka återskapa naturvärden. Detta motiveras av ekonomiska skäl.⁴⁷ Strategin tar sikte på skog nedanför den fjällnära gränsen⁴⁸.

7. Reglerna om otillåtet statsstöd

7.1 Syftet med regleringen

“There are strong reasons for state aid control in the EU. State aid is a tool that can be put to good and bad uses. State aid can be abused to protect national players, keeping inefficient firms afloat, distorting competition and artificially maintaining costly, fragmented markets. But state aid can also be used positively to embrace globalization by better targeting public funds towards growth and jobs in open and competitive markets – supporting economic reform to deliver long term competitiveness. The Commission, in that context, is a referee making sure that when State aid is given, it is overall for the benefit of the union, because the positive side in terms of growth, jobs, social cohesion or the environment say, outweigh the negative side in terms of distortions to competition and trade.”

Lowri Evans, generaldirektör för den inre marknaden⁴⁹

Reglerna om otillåtet statsstöd inom EU har implementerats i svensk rätt genom *lag (2013:338) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler*. Statsstödsreglerna syftar till att

⁴⁶ I bilaga 3 finns prognos över förväntat resultat år 2020.

⁴⁷ <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2017/nationell-strategi-skydd-av-vardefulla-skogar.pdf> s. 1.

⁴⁸ <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2017/nationell-strategi-for-formellt-skydd-av-skog-reviderad-2-2017.docx.pdf> s. 16.

⁴⁹ Lowri Evans i ett tal i Bryssel den 7 november 2016, återgivet av K. Bacon, “European Community Law of State Aid”, s. 9.

motverka att ett statligt stöd stör konkurrensen på marknaden genom att förändra spelplanen för de konkurrerande företagen på ett sådant sätt att mindre effektiva företag kan göra anspråk på en större del av produktionen.⁵⁰ Åtgärder som gynnar vissa utvalda företag på ett sådant sätt att de genom stödet kan öka sin produktionsandel på marknaden, kan i förlängningen leda till att andra företag inte kommer in på marknaden eller måste dra sig tillbaka från den. En sådan utveckling leder i sin tur till en försämring av välfärden inom EU med högre priser, lägre kvalitet och sämre utveckling av produkterna på marknaden.⁵¹

Vidare motverkar regleringen att staterna hamnar i "Fångarnas dilemma", där stöd till företag inom en medlemsstat driver en annan medlemsstat till att vidta liknande åtgärder för att skydda inhemska företag. Motåtgärden leder i sin tur till att staternas åtgärder slår ut varandra. Medlemsstaterna riskerar således att spendera statens resurser utan att uppnå gynnsamma effekter på marknaden.⁵²

7.2 Förhandsanmälan

Genom artikel 108 i EUF-fördraget har kommissionen tilldelats befogenhet att bedöma om en medlemsstats stödåtgärder är förenliga med artikel 107.1 i fördraget. Befogenheten omfattar såväl nya åtgärder som befintliga eller ändrade stöd. Som huvudregel behöver medlemsstaternas planerade stödåtgärder först godkännas av kommissionen.⁵³ Förbudet att genomföra stödåtgärder innan kommissionen gett sitt godkännande har direkt effekt och nationell domstol är bundna av förbudet oberoende av den nationella rättsordningens regelverk.⁵⁴ Dessa skyldigheter, också benämnda som anmälningsskyldigheten och genomförandeförbudet, aktualiseras dock först när samtliga rekvisit i artikel 107.1 EUF-fördraget är uppfyllda.⁵⁵

⁵⁰ K. Bacon, "European Community Law of State Aid", s. 9.

⁵¹ EU-kommissionen, "Handlingsplan för statligt stöd - Mindre men bättre riktat statligt stöd: en plan för reform av det statliga stödet 2005 – 2009", p. 7.

⁵² K. Bacon, "European Community Law of State Aid", s. 9-10.

⁵³ Artikel 108.3 EUF-fördraget; Rådets förordning 2015/1589, p. 2.

⁵⁴ C- 120/73, *Gebrüder Lorenz GmbH*, p. 8-9.

⁵⁵ T. Indén, "EU:s statsstödsrätt: EU-rättens krav och den nationella rättens utmaningar", s. 216.

7.3 Återkrav

Kommissionens behörighet att besluta om återkrav följer av mål 70/72 *Kohlengesetz*⁵⁶. Om kommissionen anser att ett utbetalt stöd är oförenligt med den gemensamma marknaden ska stödet och medföljande dröjsmålsränta återbetalas.⁵⁷ Därigenom återställs konkurrensneutraliteten på marknaden genom att stödmottagaren inte längre har fördelar gentemot sina konkurrenter.⁵⁸

Efter tio år preskriberas krav på återbetalning av otillåtet statsstöd.⁵⁹ Värt att notera är att preskriptionstiden avbryts vid varje åtgärd som kommissionen eller medlemsstaten, på anmodan av kommissionen, gör med anledning av det otillåtna stödet. Detsamma gäller för de fall EU-domstolen behandlar kommissionens beslut kring stödåtgärden. Preskriptionstiden börjar då att räknas på nytt.⁶⁰

Under vissa förutsättningar kan kravet på återbetalning efterges. För det fall att ett beslut om återkrav skulle strida mot en gemenskapsrättslig princip ska det inte genomföras.⁶¹ En sådan situation kan anses föreligga när den stödmottagande haft berättigade förväntningar på att stödet är lagligt grundat. Principen om berättigade förväntningar utgör ett skydd för företagare och andra ekonomiska aktörer vid exempelvis lagsstiftning som antas med retroaktiv verkan.⁶²

Även proportionalitetsprincipen har av staterna använts som ett argument mot återkrav.⁶³ I de förenade målen C-278/92, C-279/92 och C-280/92⁶⁴ framhåller domstolen att återbetalning

⁵⁶ C-70/72, *Kommissionen mot Tyskland*, p. 13.

⁵⁷ Rådets förordning 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, p. 25.

⁵⁸ C-350/93, *Frankrike mot kommissionen*, p. 22.

⁵⁹ Rådets förordning 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, p. 26.

⁶⁰ T. Indén, "EU:s statsstödsrätt: EU-rättens krav och den nationella rättens utmaningar", s. 222.

⁶¹ Rådets förordning nr 659/1999 p. 14.

⁶² T. Indén, "EU:s statsstödsrätt: EU-rättens krav och den nationella rättens utmaningar", s. 230.

⁶³ Se till exempel C 147/87, *Belgien mot kommissionen*.

⁶⁴ C-278/92, C-279/92 och C-280/92, *Spanien mot kommissionen*, p. 75, se också C-142/87, *Belgien mot kommissionen*, p. 66.

av ett otillåtet statsstöd, med syfte att återställa den tidigare situationen på marknaden, inte kan anses oproportionerligt med hänsyn till de målsättningar som finns med statsstödsregelverket. Praxis från EU-domstolen pekar på att det endast är i exceptionella fall som den typen av argument når framgång.⁶⁵

7.4 Utgångspunkten för bedömningen om en åtgärd utgör otillåtet statsstöd

Det bör redan här uppmärksammas att bedömningen av huruvida en åtgärd utgör otillåtet statsstöd görs mot bakgrund av dess effekt och inte vilket syfte som avsetts med stödet. Det är således åtgärdens objektiva, potentiella effekter som bedöms. Även om en medlemsstat inte haft för avsikt att gynna ett nationellt företag framför andra aktörer kan en vidtagen åtgärd ändå vara otillåtet om den kan anses ha en (om än oavsiktligt) snedvridande effekt på konkurrensen.⁶⁶

7.5 Regleringens innehåll

Reglerna om statsstöd inom EU återfinns i artikel 107-109 i EUF-fördraget. För att en åtgärd ska utgöra otillåtet statsstöd krävs det att samtliga rekvisit i artikel 107.1 är uppfyllda.⁶⁷

I artikel 107.1 fastslås att *"Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna."*

⁶⁵ K. Bacon, "European Community Law of State Aid", s. 485.

⁶⁶ K. Bacon, "European Community Law of State Aid", s. 10.

⁶⁷ Förenade målen C-20/15 P & C-21/15 P, *Europeiska kommissionen mot World Duty Free Group SA m.fl.*, p. 1.

Det krävs således en bedömning i flera led för att fastställa huruvida en åtgärd är att klassificera som ett otillåtet statsstöd. Dessa kommer att behandlas utifrån den kronologiska ordning de anges i artikel 107.1.

7.5.1 Definitionen av stöd i artikel 107.1

I praxis har EU-domstolen slagit fast att stödbegreppet har en mer allmän betydelse än definitionen av en subvention. Denna inställning framgår av mål 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmiljnen⁶⁸ där domstolen konstaterade att

”Enligt normalt språkbruk betraktas en subvention som en kontant- eller naturaförmån som beviljas till stöd för ett företag vid sidan av betalningen, från köparen eller användaren, för varor eller tjänster som företaget producerar.

Stödåtgärder är ett mycket närliggande begrepp där emellertid den målinriktade karaktären betonas så att stödåtgärder framstår som särskilt avsedda för att uppnå ett bestämt mål, vilket i allmänhet inte skulle kunna uppnås utan bistånd utifrån.

Begreppet stödåtgärd är dock mer allmänt än begreppet subvention eftersom det omfattar inte enbart konkreta förmåner som själva subventionerna utan även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar företagets budget och som därigenom, utan att det är fråga om subventioner i strikt bemärkelse, är av samma karaktär och har identiskt lika effekter.”

En reducering av, eller dispens från, skatter, sociala avgifter eller andra kostnader som normalt belastar ett företag kan således ses som ett stöd på samma sätt som beviljade lån eller kapitalinvesteringar.⁶⁹

⁶⁸ C-30/59, *Gezamenlijke Steenkolenmiljnen*.

⁶⁹ M. Heidenhain, “European State Aid Law Handbook”, s. 15; C-308/01, p. 69; C-310/99, p. 51, C-200/97, p. 34; C-387/92, p. 13.

7.5.2 Stödet beviljas av staten och finansieras med statliga medel

För att en statlig åtgärd ska utgöra ett statsstöd krävs också att finansieringen av åtgärden har skett med statliga medel.⁷⁰ Statliga medel avser tillgångar som tillhör staten, men även lokala och regionala myndigheter anses falla inom statsbegreppet vilket medför att också medel från dessa organ utgör statsstöd.⁷¹ Ett privat organ som utger stöd som kommer från privata medel kan också komma att anses som en del av staten vid bedömningen om statsstöd föreligger, under förutsättning att staten har kontroll över det privata organet på ett sådant sätt att det inte självständigt har befogenhet att fatta beslut om gynnande åtgärder för ett visst företag.⁷²

7.5.3 Stödet gynnar vissa företag eller viss produktion

7.5.3.1 Definitionen av företag

I EU-domstolens praxis har företagsbegreppet, i enlighet med dess innebörd inom konkurrensrätten, definierats som "varje enhet som utövar ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och sättet för dess finansiering".⁷³ Kriteriet om ekonomisk verksamhet är i sin tur uppfyllt om varor eller tjänster erbjuds på en viss marknad.⁷⁴ Mål 172/03, *Heiser*,⁷⁵ aktualiserade frågan om en tandläkare kunde omfattas av företagsbegreppet. EU-domstolens svar blev jakande, även oberoende näringsidkare faller inom företagsbegreppet. Konkurrensreglerna är likaledes tillämpliga på både offentliga och privata företag.⁷⁶

⁷⁰ C-379/98, *PreussenElektra*, p. 58.

⁷¹ T. Indén, "EU:s statsstödsrätt: en introduktion", s. 38 och 40.

⁷² a.a, s. 38.

⁷³ Mål C-41/90, *Höfner och Elser mot Macrotron*, p. 21.

Mål C-35/96, *Kommissionen mot Italien*, p. 36, Mål C-55/96, *Job centre*, p. 21, Förenade målen C-180-184/98, *Slappendel*, p. 74.

⁷⁴ Mål C-309/99, *Wouters*, p. 47. Förenade målen C-180-184/98, *Slappendel*, p 75.

⁷⁵ Mål C-172/03, *Heiser*, p. 26.

⁷⁶ De förenade målen T 228/99 och 233/99, *Westdutsche Landesbank Girozentrale och land Nordrhein-Westfalen mot kommissionen*, p. 193 och 266.

7.5.4 Selektivitetsrekvisitet

Vidare föreligger ett s.k. selektivitetsrekvisit. Utöver att åtgärden bedöms som ett statligt stöd ska den också selektivt gynna vissa företag eller viss produktion framför andra. Först då utgör den ett otillåtet statsstöd.⁷⁷

I mål 730/79 *Philip Morris mot kommissionen*⁷⁸ slog EU-domstolen fast att *”Om ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen skall denna handel anses påverkas av detta stöd.”* Vid tiden för målets avgörande stod Philip Morris för nästan 50 % av den nederländska cigarettproduktionen och mer än 80 % av produktionen skulle exporteras till övriga medlemsländer.⁷⁹ Domstolen menade därför att ett stöd skulle bidra till en ökad produktionskapacitet och en medföljande möjlighet att producera en större andel av varorna på den gemensamma marknaden. Domstolen ansåg att stödet skulle ha medfört en fördel för företaget gentemot andra konkurrenter eftersom företagets kostnader för omläggningen av produktionen skulle ha minskat, medan en konkurrent hade fått bekosta motsvarande omläggningar till marknadspris.⁸⁰ Rättsfallets betydelse för bedömningen av statsstödsfrågan vid rådighetsinskränkningar kan lyftas med beaktande av att den svenska skogsbranschens omfattande export och andel på marknaden. Detta görs under avsnitt 10.1.5.

Bedömningen av selektivitetskriteriet ska enligt Mål C-88/03 *Portugal mot kommissionen*⁸¹, utgå från *”huruvida en nationell åtgärd, inom ramen för en viss rättsordning, kan gynna ”vissa företag eller viss produktion” i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation, med hänsyn till målsättningen med rättsordningen”*. Om det saknas gemensamma, EU-rättsliga regler på området ska det således inte göras en jämförelse mellan varje medlemsstats olika faktiska och rättsliga situationer

⁷⁷ T. Indén, ”EU:s statsstödsrätt: en introduktion”, s. 41-42.

⁷⁸ Mål 730/79, *Philip Morris mot kommissionen*, p 11.

⁷⁹ a.a., p 10.

⁸⁰ a.a., p 11.

⁸¹ C-88/03, *Portugal mot kommissionen*, p. 54. Se även 172/03, *Heiser*, p. 40.

eftersom dessa bygger på varje stats enskilda lagstiftning. En sådan ordning vore enligt EU-domstolen stick i stäv med syftet med statsstödsreglerna.⁸²

I mål 143/99, *Adra-Wien Pipeline och Weitersdorfer & Peggauer Zementwerke*, slog EU-domstolen fast att det för bedömningen av selektivitetskravet saknar betydelse huruvida stödmottagarens ställning har förbättrats, försämrats eller är oförändrad. Det är endast fråga om huruvida statens åtgärd, inom ramen för den aktuella rättsordningen, kan gynna vissa företag eller viss produktion i jämförelse med företag som befinner sig i den jämförbara situation som nämnts ovan.⁸³ Det krävs således inga konkreta belegg för att en åtgärd de facto har snedvridit konkurrensen och påverkat handeln mellan medlemsstaterna, det räcker att åtgärden kan ha en sådan effekt.⁸⁴

Även om avsikten inte varit att åtgärden ska vara selektiv, exempelvis vid lagstiftning, kan en selektiv tillämpning av vissa bestämmelser ändå göra att vissa företag gynnas framför andra.⁸⁵ En statlig åtgärd som gynnar samtliga företag som är etablerade inom medlemsstaten faller däremot inte inom ramen för statsstöd.⁸⁶

Rekvisiten gällande snedvridning av konkurrensen samt påverkan på handeln mellan medlemsstaterna tenderar att sammansmälta med varandra vid bedömningen av huruvida en åtgärd utgör ett otillåtet statsstöd.⁸⁷ Om en åtgärd snedvrider konkurrensen genom att förstärka ett företags position i förhållande till dess konkurrenter inom gemenskapen ska det också anses att handeln mellan medlemsstaterna påverkas.⁸⁸

⁸² T-300/00, *Federación de Cofradías de Pescadores de Guipúzcoa m.fl. mot rådet*, p. 81.

⁸³ C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH och Weitersdorfer & Peggauer Zementwerke*, p. 41.

⁸⁴ C-372/97, *Italien mot kommissionen*, p. 44; C-518/13, *Eventech*, p. 65; C-197/11 och C-203/11, *Libert m.fl.*, p. 76.

⁸⁵ T. Indén, "EU:s statsstödsrätt: en introduktion", s. 46.

⁸⁶ C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH och Weitersdorfer & Peggauer Zementwerke*, p. 35.

⁸⁷ C-298/97, *Eridania*, p. 81.

⁸⁸ T-14/96, *Denuit*, p. 78; 288/97; *Consorzio Caseifici Altopiano di Asiago*, p. 14.

7.5.5 Samhandelsrekvisitet

Artikel 107.1:s sista rekvisit är det så kallade samhandelskriteriet. För att bestämmelsen ska vara uppfylld krävs det att det stödmottagande företaget i någon form verkar över medlemsstaternas gränser, alternativt att den bransch som verksamheten tillhör har ett stort mått av handel mellan medlemsstaterna. Samhandelskriteriet blir således den yttre gränsen för unionens jurisdiktion inom ramen för statsstöd.⁸⁹

Stöd till ett företag kan påverka handeln mellan staterna och förvrida konkurrensen även om det mottagande företaget inte själv exporterar sina produkter. Detta motiveras av att om en medlemsstat utger stöd till ett inhemskt företag medför det att företag från andra medlemsstater får sämre möjligheter att exportera sina produkter till den aktuella marknaden.⁹⁰ Stödet kan också innebära en möjlighet för stödmottagaren att faktiskt börja exportera sina produkter.⁹¹ En sådan situation, där stödmottagarens ökade kapacitet hindrar företag från andra medlemsstater att etablera sig på stödmottagarens inhemska marknad, kan anses föreligga oavsett om det råder överkapacitet på marknaden eller inte.⁹² Komponenter som ökar risken för att stödet ska anses påverka handeln mellan staterna är om stödmottagaren har sin verksamhet nära gränsen mellan två medlemsstater, eller om det råder överkapacitet på marknaden.⁹³

I mål 280/00, *Altmark trans* behandlades samhandelsfrågan inom ramen för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Företaget tillhandahöll tjänster inom lokal och regional kollektivtrafik. Domstolen konstaterade att det faktum att verksamheten endast bedrevs på lokal och regional nivå inte utesluter påverkan på handeln mellan staterna.⁹⁴ *"När en medlemsstat beviljar offentligt stöd till ett företag, kan nämligen detta företags tillhandahållande av trafik tjänster*

⁸⁹ T. Indén, "EU:s statsstödsrätt: en introduktion", s. 48-49.

⁹⁰ C-518/13, *Eventech*, p 67; K. Bacon, "European Community Law of State Aid", s. 98.

⁹¹ K. Bacon, "European Community Law of State Aid", s. 98; de förenade målen C-197/11 och C-203/11, *Libert m.fl.*, p. 78.

⁹² C-102/87, *Frankrike mot kommissionen*, p 19; C-303/88, *Italien mot kommissionen*, p 27.

⁹³ K. Bacon, "European Community Law of State Aid", s. 98.

⁹⁴ 280/00, *Altmark Trans*, p. 77.

komma att upprätthållas eller ökas, med följderna att möjligheterna för företag som är etablerade i andra medlemsstater att tillhandahålla sina trafik tjänster på marknaden i denna stat minskas".⁹⁵ Resonemanget har senare lyfts i diskussionen om otillåtet statsstöd vid ersättning för nekade avverkningsstillstånd i den fjällnära skogen. Frågeställningen utvecklas vidare under avsnitt 9.

Stödets storlek ska inte vara avgörande för bedömningen av huruvida handeln mellan medlemsstaterna påverkas eller inte. I praxis har domstolen slagit fast att det inte finns någon nedre gräns eller procentsats för när ett stöd inte anses påverka handeln mellan staterna. Enbart det faktum att stödet är litet är inte tillräckligt för att det ska undgå samhandelskriteriet.⁹⁶ Risken för att små stöd får någon betydelse kan generellt sett anses mycket liten. Risken för att en åtgärd får konkurrensstörande effekter kan dock variera över tid. Inom branscher med många små företag eller där det råder särskilt stark konkurrens kan ett mindre stöd ändå få en påtaglig effekt på konkurrensen.⁹⁷

7.5.6 Undantag som är förenliga med den inre marknaden

Artikel 107.2 i EUF-fördraget ställer upp ett antal åtgärder som är förenliga med den inre marknaden och som därmed är tillåtna. Dessa utgör till exempel socialt stöd till enskilda konsumenter och stöd för att avhjälpa naturkatastrofer. I artikel 107.3 finns de åtgärder som kan undantas från regelverket om de anses förenliga med den inre marknaden på ett sådant sätt att de bidrar till en positiv utveckling av gemenskapens intressen.⁹⁸ För att lättare kunna urskilja vilka åtgärder som faller in under artikel 107.3 har kommissionen bemyndigats att utfärda gruppundantagsförordningar.⁹⁹ Den nu gällande allmänna gruppundantagsförordningen¹⁰⁰ tillåter stöd som gör det möjligt för företag att överstiga

⁹⁵ a.a., p. 78.

⁹⁶ C-34/01-C-38/01, *Enirisorse*, p 28; 280/00, *Altmark Trans*, p 81.

⁹⁷ M. Carlquist, "Är stöd av mindre betydelse statligt stöd?", s. 324.

⁹⁸ T. Indén, "EU:s statsstödsrätt: EU-rättens krav och den nationella rättens utmaningar", s. 115.

⁹⁹ a.a., s. 120.

¹⁰⁰ Kommissionens förordning 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

unionens miljöskydds krav eller vidta åtgärder som bidrar till ett mer omfattande miljöskydd på områden som saknar gemenskapsrättslig reglering.¹⁰¹ Ett stöd som omfattas av gruppundantagsförordningen ska också anses undantaget från anmälningsskyldigheten.¹⁰²

7.5.7 Stöd av mindre betydelse

Genom kommissionens förordning om stöd av mindre betydelse¹⁰³ undantas vissa stöd av mindre betydelse från artikel 107.1 i EUF-fördraget, vilket innebär att de inte behöver anmälas till kommissionen enligt förfarandet i artikel 108.3.¹⁰⁴ Stödet får inte överstiga 200 000 euro per företag under en treårsperiod.¹⁰⁵ Inom svenskt skogsbruk har förordningen bland annat använts vid stöd för ädellövsskog¹⁰⁶ och för att ersätta drabbade markägare vid skogsbranden i Västmanland 2014.¹⁰⁷

8. Intrångsersättning enligt nationella regler

8.1 Beräkning av ersättningsnivån enligt expropriationslagen

Det finns ett flertal rådighetsinskränkningar inom skogsbruket som kan föranleda att ersättning betalas ut till markägaren. Reglerna kring ersättning finns i 31 kap miljöbalken. I 4 § behandlas exempelvis nationalparker, biotopskyddsområden och naturreservat. Det finns också en

¹⁰¹ a.a., p. 34.

¹⁰² a.a., p. 1.6.

¹⁰³ Kommissionens förordning, 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

¹⁰⁴ a.a., p. 1.

¹⁰⁵ a.a., p. 3.

¹⁰⁶ Skogsstyrelsens rapport 2018/15 "Förslag till åtgärder för att kompensera drabbade i skogsbruket för skador med anledning av skogsbränderna sommaren 2018", s. 41; För mer information om vad stödet innebär, se <https://www.skogsstyrelsen.se/aga-skog/stod-och-bidrag/adellovsstod/>.

¹⁰⁷ Skogsstyrelsens rapport 2018/15 "Förslag till åtgärder för att kompensera drabbade i skogsbruket för skador med anledning av skogsbränderna sommaren 2018", s. 41; Skogsstyrelsens årsredovisning 2016, s. 53, tabell 14.

pågående diskussion kring markägarens möjlighet att kräva ersättning för andra inskränkningar där det saknas uttryckliga ersättningsbestämmelser. Ersättning till följd av sådana intrång motiveras av den grundlagsskyddade äganderätten i regeringsformen 2 kap. 15 §. Frågan har som tidigare nämnts nyligen aktualiserats i det s.k. bombmurklemålet¹⁰⁸ och NJA 2014 s. 332, där en begränsning av fisket i Torne älv berättigade till ersättning trots att uttryckliga ersättningsbestämmelser saknades.

När rätt till ersättning bedöms föreligga ska sådan ersättning utgå enligt bestämmelserna i expropriationslagen 31 kap. 2 § MB. Av 4 kap. 1 § 1 st. ExprL följer att intrångsersättning ska utgå med ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens värde som uppkommer till följd av expropriationen. Om hela fastigheten exproprieras ska beloppet som betalas ut istället motsvara hela fastighetens marknadsvärde. Därutöver utgår enligt 4 kap. 1 § 2 st. ExprL ytterligare 25 % av marknadsvärdet, respektive minskningen av marknadsvärdet vid delexpropriation, som ett schablonpåslag. Påslaget är en del av löseskillingen, eller för de fall att viss del av fastigheten exproprieras; intrångsersättningen. Påslaget aktualiseras oavsett vilken typ av fastighet ersättningen gäller och oberoende av vilken aktör som utför expropriationen. Vid övrig skada som inte hör samman med löseskillingen eller intrångsersättningen görs således inget schablonpåslag.¹⁰⁹

Schablonpåslaget om 25 % tillkom år 2010 i samband med en reform av expropriationsersättningen.¹¹⁰ I Proposition 2009/19:162 Ersättning vid expropriation, motiverades reformen av att en ersättning som enbart motsvarar fastighetens marknadsvärde inte är tillräcklig för att kompensera för de ingripande konsekvenser som en expropriation innebär för fastighetsägaren. Schablonpåslaget ska därför se till att fastighetsägaren får en ersättning som motsvarande det s.k. individuella värdet, det värde som fastighetsägaren hade accepterat vid en frivillig försäljning av fastigheten. Vidare motiverades påslaget av att det

¹⁰⁸ MÖD 2017/7.

¹⁰⁹ Karnovkommentar till 4 kap. 1 § 2 st., kommentar nr 71, Magnus Hermansson, kommentaren uppdaterad 1 juli 2017

¹¹⁰ Karnovkommentar till 4 kap. 1 § 2 st., kommentar nr 71, Magnus Hermansson, kommentaren uppdaterad 1 juli 2017.

föreligger en osäkerhet vid värdering i expropriationsmål, något som inte ska drabba fastighetsägaren. Regeringen menade också att en högre ersättningsnivå bidrar till att stärka förtroendet för staten vid expropriationsförfaranden.¹¹¹

Flera remissinstanser var oeniga med regeringen och menade att schablonersättningen inte borde beräknas utifrån marknadsvärdet eftersom en sådan metod gynnar fastighetsägare i storstadsregioner där fastighetspriserna tenderar att vara högre än i andra delar av landet.¹¹² Den höjda intrångsersättningen har också kritiserats av f.d. justitierådet Bertil Bengtsson som menar att argumentationen kring det individuella värdet inte går att applicera på rådighetsinskränkningar som grundas i skydd för djur och natur. Vid expropriation av släktgårdar eller villafastigheter kan det individuella värdet användas för att motivera en högre ersättningsnivå eftersom sådana åtgärder tvingar bort enskilda från sina hem. Ett sådant värde kan inte anses ha samma betydelse om inskränkning istället görs av skogsmark, en situation av mer praktisk natur. Om en rådighetsinskränkning av skogsmark resulterar i upprättande av ett naturreservat får ju skogen stå kvar. Bengtsson menar därför att det är svårt att se att avverkningen eller vinsten från denna i sig skulle ha ett individuellt värde för skogsägaren.¹¹³

Kritiken bemöttes av Fredrik Bonde, dåvarande chefsjurist på LRF.¹¹⁴ Han lyfter den miljömässiga utveckling som skett på naturvårdens område, där större vikt läggs vid frivillighet och utbildning samt att premiera och förenkla för markägare som vill bidra till ett ökat miljöskydd. För att uppnå miljö kvalitetsmålen med långsiktigt hållbara lösningar har ett sådant tillvägagångssätt valts framför tvångsåtgärder.¹¹⁵ Historiskt har äganderätten varit ett viktigt verktyg i miljöskyddsarbetet genom att markägares engagemang har bidragit till att skydda naturvärden i skog och mark. Äganderätt och miljöskydd ska därför inte framställas som varandras motpoler.¹¹⁶ En höjd ersättning ska inte ses som en försvagning av miljöskyddet, utan

¹¹¹ Prop. 2009/10:162, s. 66-67.

¹¹² Prop. 2009/10:162, s. 65.

¹¹³ B. Bengtsson, "Nya ersättningsfrågor i fastighetsrätt", s. 731 och 734 .

¹¹⁴ F. Bonde " Professorskritik mot den nya reformen om förhöjd ersättning vid expropriation skjuter över målet", s. 202 ff.

¹¹⁵ a.a., s. 204.

¹¹⁶ a.a., s. 206.

istället utgöra en starkare drivkraft för markägaren att bidra ytterligare till att upprätta skyddet av värdefulla levnadsmiljöer.¹¹⁷

8.2 Frågan om schablonpåslaget utgör otillåtet statsstöd

I proposition 2009/16:162 menade Sveriges kommuner och landsting att det finns anledning att se på de nya ersättningsbestämmelserna i ljuset av EU:s statsstödsregler och ifrågasätter om ersättning utöver marknadsvärdet är förenligt med unionsreglerna. Regeringen tonade ner oron och anförde i sin tur att reglerna är av generell karaktär med samma ersättningsnivå för samtliga företaget och branscher. De ska därför anses förenliga med statsstödsreglerna. Regeringen menade också att det är staten och kommunernas ansvar att se till att beslut som tas inte träffas av statsstödsreglerna.¹¹⁸

Ersättning vid rådighetsinskränkningar har problematiserats i SOU 2013:59. Utredningen menar att det inte går att utesluta att en ersättning om 125 % av marknadsvärdet kan utgöra en ekonomisk fördel som står i strid med statsstödsreglerna.¹¹⁹ Kommissionen har i sina riktlinjer undantagit vissa former av stöd. Statligt stöd till miljöskyddande åtgärder har godkänts för att underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller regioner i de fall handeln inte påverkas i negativ riktning eller i en sådan omfattning att det skulle strida mot unionens gemensamma intressen. Ett sådant statsstöd är dock endast tillåtet under förutsättning att den leder till en miljöskyddsnivå som är högre än vad den hade varit utan stödet. Vidare ska de positiva effekter som stödet medför överväga den snedvridning av konkurrensen som kan uppstå. Åtgärder som höjer nivån på miljöskydd när gemensamma EU-rättsliga regler saknas alternativt ännu inte har trätt i kraft, kan således vara godtagbara stöd. Det är däremot inte tillåtet att utge statligt stöd för att kompensera ett företag för kostnader som uppkommer på grund av tvingande EU-regler. Mot denna bakgrund menar utredningen att det finns anledning att vara uppmärksam på att ersättning vid uppfyllande av en

¹¹⁷ a.a., s. 207.

¹¹⁸ Prop. 2009/10:162 s. 49.

¹¹⁹ SOU 2013:59, s. 71.

miljökvalitetsnorm enligt 5 kap 2 § 1 st. 1 p. miljöbalken skulle kunna utgöra ett otillåtet statsstöd.¹²⁰

8.3 Beräkning av marknadsvärdet

När utbetald expropriationsersättning ska bedömas mot EU:s statsstödsregler bör detta göras med beaktande av de premisser som ligger till grund för ersättningsnivån. För att konstatera huruvida en ersättning om 125 % av marknadsvärdet utgör ett otillåtet statsstöd behöver det först utredas om den ersättning som utges de facto överstiger det reella marknadsvärdet. Är det rättsliga marknadsvärdet tillförlitligt nog för att kunna anses utgöra en finansiell förmån? Tobias Indén och Sofia Lundberg behandlar ämnet i förvaltningsrättslig tidsskrift.¹²¹ I artikeln lyfts frågan om marknadsvärdets definition inom expropriationslagstiftningen nödvändigtvis överensstämmer med begreppets betydelse inom den ekonomiska teorin.¹²²

En uttrycklig definition av marknadsvärdebegreppet saknas i expropriationslagen. Av förarbetena framgår dock att begreppet tar sikte på *det pris som en fastighet sannolikt skulle få vid en försäljning under förhållanden som inte är påverkade av expropriationen*.¹²³ Det är upp till domstolen att besluta om vilken värderingsmetod som anses lämpligast i varje enskilt fall.¹²⁴ Valet påverkas av vilket värderingsunderlag som finns tillgängligt.¹²⁵ I proposition 1971:122 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lagen (1917:189) om expropriation m.m., lyfts särskilt ortsprismetoden, avkastningsmetoden och kostnadsmetoden. Dessa kan användas var och en för sig, men i viss mån också tillsammans. Vid användning av den förstnämnda metoden beräknas marknadsvärdet för den fastighet som är föremål för expropriationen genom att undersöka vilken köpeskilling som tidigare har utgått för jämförbara fastigheter. Avkastningsmetoden tar istället sikte på vilken avkastning som den exproprierade fastigheten förväntas generera i framtiden. För de fall avkastningen kan antas förbli oförändrad

¹²⁰ SOU 2013:59, s. 71-72.

¹²¹ T. Indén & S. Lundgren "Expropriationsersättning och EU:s statsstödsregler: ekonomiska begrepp i en juridisk kontext", s. 113 ff.

¹²² a.a., s. 118.

¹²³ Prop. 2009/10:162 s. 51; prop. 1971:122 s. 171.

¹²⁴ Prop. 1971:122 s. 171.

¹²⁵ R. Hager, "Ämnet värderingsrätt och förhållandet mellan juridik och ekonomi — en grundläggande frågeställning. Om förutsättningar brister", s. 289.

används det faktiska avkastningsvärdet. Den sistnämnda metoden utgår från vad det hade kostat att bygga ett nytt objekt av samma slag, med avdrag för den fiktiva jämförelsebyggnadens värdeminskning till följd av ålder och bruk.¹²⁶

8.3.1 Termen marknadsvärdet inom expropriationsrätten

Inom expropriationsrättens område definieras marknadsvärdet som det pris som fastigheten skulle ha sålts för under normala marknadsförhållanden, oaktat expropriationen. I förarbetena har en åtskillnad gjorts mellan marknadsvärdet, som syftar till det vederlag som hypotetiskt sett vore det mest sannolika vid försäljning av en fastighet vid en given tidpunkt, och å andra sidan pris, som avser det belopp som betalas eller kommer att betalas för en fastighet vid en försäljning på den öppna marknaden. Det senare begreppet knyter således an till en verklig överenskommelse som påverkas av ett flertal faktorer, se avsnitt 8.3.2.¹²⁷

8.3.2 Termen marknadsvärde inom ekonomisk teori

När man beräknar marknadsvärdet med utgångspunkt i ekonomisk teori blir det istället aktuellt att titta på jämviktspriset, vilket uppstår när utbud och efterfrågan på en marknad möts.¹²⁸

När konsumenternas efterfrågan överensstämmer med den kostnad som producenten har för att ta fram en vara och det på marknaden råder en idealisk konkurrens utgörs marknadsvärdet av punkten där efterfrågan och utbud möts.¹²⁹ Hur högt marknadsvärdet är kan också ge indikationer på produktens pris:

”Priset är en informationsbärare och om informationen är perfekt och symmetriskt fördelad mellan köpare och säljare kommer priset fullt ut att reflektera varans eller tjänstens faktiska

¹²⁶ Prop. 1971:122 s. 67.

¹²⁷ T. Indén & S. Lundgren ”Expropriationsersättning och EU:s statsstödsregler: ekonomiska begrepp i en juridisk kontext”, s. 117.

¹²⁸ a.a., s. 118.

¹²⁹ Ibid.

*marknadsvärde, det vill säga kvalitativa egenskaper. Högre priser reflekterar därmed högre kvalitet.*¹³⁰

Enligt ekonomisk teori påverkas en fastighets pris av antalet intressenter, huruvida det finns liknande objekt på marknaden, köparnas finansiella möjligheter, risken för expropriation samt vilken information som finns om fastigheten. Om det finns information som pekar mot att fastighetens läge kommer att förändras på grund av infrastrukturella satsningar kan detta påverka vilket pris en potentiell köpare är beredd att betala. Vid fastställandet av expropriationsersättning ska det bortses från den påverkan som tidigare nämnda förutsättningar kan ha på marknadsvärdet. Ett sådant tillvägagångssätt kräver därför att det underlag som behövs hämtas från en tidpunkt innan frågan om en potentiell expropriation hade väckts.¹³¹ Eftersom en expropriationsprocess inte sällan föregås av långdragna processer och diskussioner kan en sådan tidpunkt ligga mycket långt tillbaka i tiden.¹³²

Vid värdering enligt ortsprismetoden ska värderingsmannen utgå från vilken köpeskilling som utgått för liknande objekt i samma område. Metoden kräver att det görs en bedömning av de omständigheter som skiljer sig åt mellan den fastighet som exproprierats och de aktuella jämförelsefastigheterna. Det kan handla om vilken tid som förflutit sedan försäljningen, mindre skillnader mellan fastigheternas lägen samt byggstandard i övrigt. För att komma fram till ett värde behöver värderingsmannen därför, med utgångspunkt i sin kompetens och erfarenhet, värdera de omständigheter som föreligger.¹³³

Fastighetsägaren vid expropriation är inte att betrakta som säljare och det finns därför inte heller någon försäljningsmarknad. Man kan inte heller prata om utbud eller efterfrågan i begreppens rätta bemärkelse. Det finns således inget egentligt marknadsvärde enligt den definition som följer av ekonomiska teori.¹³⁴ När den ekonomiska beräkningsmodellen appliceras på expropriationssituationen synliggörs att den inte med önskvärd tydlighet kan leverera ett konkret belopp, utan endast ange ett ungefärligt spann inom vilket

¹³⁰ a.a., s. 119.

¹³¹ a.a., s. 119-120.

¹³² a.a., s. 128.

¹³³ M. Mallison & N. French "Uncertainty in property valuation The nature and relevance of uncertainty and how it might be measured and reported".

¹³⁴ T. Indén & S. Lundgren "Expropriationsersättning och EU:s statsstödsregler: ekonomiska begrepp i en juridisk kontext", s. 128.

marknadsvärdet bör ligga.¹³⁵ Den diskrepans som råder mellan begreppens betydelse inom de två områdena betyder dock inte att systemet för att fastställa expropriationsersättningens storlek är felaktig, den påvisar endast att det inte går att jämföra expropriationsrättens definition av marknadsvärde med den ekonomiska teorin vid bedömningen av statsstöd.¹³⁶

Det följer visserligen av statsstödsrättens grundpremissor att en överkompensation kan utgöra ett otillåtet statsstöd, men en ersättning motsvarande 125 % av marknadsvärdet behöver inte nödvändigtvis utgöra en sådan överkompensation som därmed skulle vara oförenlig med regelverket i artikel 107.1 i EUF-fördraget, eftersom det inte per automatik går att jämföra definitionerna av marknadsvärde i expropriationsrättsligt- respektive statsstödsrättsligt sammanhang.¹³⁷ En alternativ utgångspunkt för bedömningen av huruvida expropriationsersättningen utgör ett otillåtet stöd kan vara att istället se till hur väl köpeskillingen korresponderar med det allmännas intresse av fastigheten. Frågan om otillåtet stöd bör, med en sådan utgångspunkt, aktualiseras först när det allmännas intresse inte svarar mot priset. En sådan argumentation kan ta stöd i förvaltningsrätten i Uppsalas dom om Uppsala Arena där domstolen gav uttryck för att nytta som anläggningen skulle ha inneburit för kommuninvånarna inte motsvarade den kostnad projektet resulterade i.¹³⁸

Ytterligare en aspekt är hur den oundvikliga graden av värderingsosäkerhet ska hanteras vid bedömningen av vad som utgör fastighetens marknadsvärde. De kriterier som kan påverka prisbildningen måste bedömas för att ett rättsligt värde ska kunna fastslås och i någon mån måste denna osäkerhet fördelas mellan staten och ersättningsmottagaren. Den ekonomiska värderingen kan stanna vid ett ungefärligt uppskattat spann av marknadsvärdet, medan den rättsliga värderingen måste komma fram till ett specifikt ersättningsbelopp. Denna bedömning behöver göras i ljuset av den aktuella lagstiftningens syften, såsom förutsägbarhet och den enskildes rätt till en rättvis kompensation för det intrång som skett. Det kan således få

¹³⁵ R. Hager, "Ämnet värderingsrätt och förhållandet mellan juridik och ekonomi — en grundläggande frågeställning. Om förutsättningar brister", s. 279.

¹³⁶ T. Indén & S. Lundgren "Expropriationsersättning och EU:s statsstödsregler: ekonomiska begrepp i en juridisk kontext", s. 129.

¹³⁷ a.a., s. 127.

¹³⁸ T. Indén, "EU-s statsstödsrätt, EU-rättens krav och den nationella rättens utmaningar", s. 70; Förvaltningsrätten i Uppsala, mål nr 6994-10, dom 2010-12-16.

konsekvensen att domstolen väljer att frångå en viss ekonomisk beräkningsmetod för att istället göra en mer individualiserad bedömning i det enskilda fallet.¹³⁹

9. Röster om förenligheten mellan intrångsersättning och statsstödsreglerna

9.1 Frågan om ersättningen utgör en selektiv förmån

I proposition 2009/10:162 menar regeringen att expropriationsbestämmelserna är allmänt utformade och således inte gynnar en särskild bransch. Skogsstyrelsen framhåller motsatsvis att ersättning vid nekat avverkningstillstånd i den fjällnära skogen enligt skogsvårdslagens bestämmelser kan anses vara på en mer specifik nivå som berör en viss bransch och ett visst regionalt område inom denna. Ersättning till fastighetsägare inom regioner med fjällnära skog stärker de aktuella företagens ekonomi gentemot fastighetsägare i andra regioner. Detta riskerar att snedvrider konkurrensen inom marknaden för produkter som är tillverkade av skogsråvara. En sådan snedvridning av konkurrensen behöver inte kunna bevisas, det räcker att risken föreligger.¹⁴⁰ I sin utredning lyfter Skogsstyrelsen fram EU-domstolens resonemang i domen *Altmark trans*¹⁴¹. Av målet, som redogjorts för ovan under avsnitt 7.5.5, framgår att stöd till ett företag, oavsett om det tillhandahåller tjänster utanför landet eller inte, kan bidra till att företaget kan upprätthålla eller utöka sina tjänster på den inhemska marknaden. Detta försvårar för företag från andra medlemsstater att ta sig in på den aktuella marknaden.¹⁴²

I diskussionen om den fjällnära skogen har det också lyfts att ett nekat avverkningstillstånd resulterar i att skogen får stå kvar och att inga produkter kan sättas ut på marknaden. Med en sådan utgångspunkt kan det svårligen anses att en utbetald ersättning till markägaren skulle

¹³⁹ R. Hager, "Ämnet värderingsrätt och förhållandet mellan juridik och ekonomi — en grundläggande frågeställning. Om förutsättningar brister", s. 294-295.

¹⁴⁰ Skogsstyrelsen, PM Fjällnära skog, 2018-04-24, s. 17-18.

¹⁴¹ C-280/00, *Altmark Trans*; Skogsstyrelsen, PM Fjällnära skog, 2018-04-24, s. 18.

¹⁴² C 280/00, *Altmark Trans*, p. 77-78.

kunna bidra till ökad konkurrens på marknaden eftersom det saknas en konkret vara att konkurrera med.¹⁴³

Ytterligare argument som anförts är att den första delen av ersättningen, som utan schablonpåslaget således är 100 % av marknadsvärdet, kan jämföras med den ersättning som skulle ha utgått om staten istället hade exproprierat marken. Kommissionen har uttalat att ersättning som utgår till följd av expropriation inte ska anses påverka konkurrensen mellan företag på marknaden.¹⁴⁴

Skogsstyrelsen menar, i samma anda som resonemanget ovan, att ett stöd upp till 100 % av den värdeförlust som intrånget medför kan anses motsvara det belopp som marknaden hade varit beredd att betala om skogen hade sålts på den öppna marknaden. En sådan ersättningsnivå kan därför inte anses selektivt gynnande för vissa företag. Avseende schablonpåslaget om 25 % menar myndigheten däremot att det inte införts för att åstadkomma ett strikt rättvisande marknadsvärde i ekonomisk mening, utan istället motiverats av ideell hänsyn. Ersättningsnivån ska enligt ett sådant resonemang inte heller anses motsvara marknadsvärdet och riskerar därför att gynna vissa företag som äger skog i fjällnära regioner på ett sätt som snedvrider konkurrensen och därmed är oförenlig med artikel 107.1 FEU.¹⁴⁵

¹⁴³ Advokatbyrån Åberg & Co, "Frågor rörande avverkning i fjällnära skog", s. 7.

¹⁴⁴ Skogsstyrelsen, PM Fjällnära skog, 2018-04-24, s. 18-19.

¹⁴⁵ a.a., s. 19.

10. Analys

10.1 Statsstödsreglerna applicerade på reglerna om intrångsersättning inom skogsbruket

10.1.1 Stödet beviljas av staten och finansieras med statliga medel

Att intrångsersättning vid rådighetsinskränkningar kan omfattas av stödbegreppet kan knappast vålla någon större diskussion. Det handlar om kontanta medel som betalas ut till markägaren. I *Gezamenlijke Steenkolenmiljnen*¹⁴⁶ framhöll domstolen att stödåtgärder är ”*särskilt avsedda för att uppnå ett bestämt mål*” och att ett sådant mål inte skulle kunna uppnås utan stödet. Detta överensstämmer väl med den situation som är vid handen vid en rådighetsinskränkning. Ersättningen är ett substitut för det intrång som det allmännas restriktioner medför i den enskildes äganderätt och en förutsättning för att kunna uppnå den målsättning som är knuten till inskränkningen, till exempel skydda en värdefull livsmiljö för en skyddsvärd art. De medel som betalas ut kommer från staten, efter beslut från Skogsstyrelsen. Stödet är således statligt finansierat.

10.1.2 Företagsrekvisitet

EU-domstolen har definierat ett företag som ”*varje enhet som utövar ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och sättet för dess finansiering*”.¹⁴⁷ En enskild skogsägare är, i enlighet med mål C-172/03 *Heiser*, där verksamheten drevs av en tandläkare, att se som en oberoende näringsidkare och faller därför in under företagsbegreppet.¹⁴⁸ De privata och statligt ägda aktiebolagen omfattas också eftersom reglerna gäller på samma sätt för både privata och offentliga företag.¹⁴⁹

¹⁴⁶ C- 30/59, *Gezamenlijke Steenkolenmiljnen*.

¹⁴⁷ Mål C-41/90, *Höfner och Elser mot Macrotron*, p. 21.

¹⁴⁸ Mål C-172/03, *Heiser*, p. 26.

¹⁴⁹ De förenade målen T 228/99 och 233/99, *Westdutsche Landesbank Girozentrale och land Nordrhein-Westfalen mot kommissionen*, p. 193 och 266.

10.1.3 Samhandelskriteriet

För att reglerna om statsstöd överhuvudtaget ska kunna aktualiseras krävs det att stödmottagande företaget antingen bedriver någon form av handel med andra länder inom unionen eller att det sker omfattande handel mellan medlemsstaterna inom den bransch som verksamheten tillhör, oavsett om det stödmottagande företaget ägnar sig åt export eller inte.¹⁵⁰ Mot bakgrund av svenskt skogsbruks omfattande exportkvot råder ingen tvekan om att samhandelskriteriet är uppfyllt.¹⁵¹

10.1.4 Gynnar vissa branscher eller företag

10.1.4.1 Selektivitetskriteriet

Expropriationslagens bestämmelser om ersättningsnivån om 125 % av marknadsvärdet är generellt tillämplig inom alla områden där ersättning ska utgå enligt lagen. Den tillämpas således inte uteslutande vid rådighetsinskränkningar inom skogsbruket utan även vid andra typer av intrång och expropriationer enligt andra lagrum. Trots att lagen är allmänt utformad kan stödet ändå anses selektivt om vissa företag vid tillämpning av lagstiftningen gynnas framför andra.¹⁵² Skogsstyrelsen menar i sin utredning att en sådan situation kan anses föreligga i målen om den fjällnära skogen. Det nekade avverkningsstillstånden berör norra delarna av Sverige och ersättning till följd därav anses därför mer konkret riktade till viss sorts företag – de som geografiskt befinner sig i just de norra delarna.¹⁵³ En sådan intrångsersättning kan därför anses mer specifik än en generell ersättning som omfattar hela expropriationslagens spektrum av stödmottagande företag.

Bedömningen av huruvida en åtgärd selektivt gynnar ett visst företag ska göras genom en jämförelse med andra företag i en jämförbar situation inom samma rättsordning.¹⁵⁴ Det kan

¹⁵⁰ T. Indén, "EU:s statsstödsrätt: en introduktion", s. 48-49.

¹⁵¹ <https://www.landskogsbruk.se/skog/skogen-fem-ganger-storre-an-bilindustrin/>.

¹⁵² T. Indén, "EU:s statsstödsrätt: en introduktion", s. 46.

¹⁵³ Skogsstyrelsen, PM Fjällnära skog, 2018-04-24, s. 17-18.

¹⁵⁴ Mål C-88/03 *Portugal mot kommissionen*.

diskuteras vilken referensram som ska användas vid jämförelsen mellan företag som befinner sig i en jämförbar situation. Den fjällnära skogens speciella karaktär och särskilda regler i Skogsvårdslagen kan användas som ett argument för att särskilja den fjällnära skogen från annan skog inom landet. Med en sådan utgångspunkt ska ett stödmottagande företag som äger fjällnära skog jämföras med andra företag som äger just fjällnära skog.

Det finns dock anledning att anse att den fjällnära skogen är en del av Sveriges skogar i sin helhet och att jämförelsen därför ska göras med alla övriga skogsföretag i Sverige. I angränsande lagstiftning till skogsvårdslagen, så som artskyddsförordningen och miljöbalken finns ett flertal bestämmelser som behandlar intrång i markägarens rådighet över sin skog och som på samma sätt kan leda till ersättning enligt expropriationslagen 4 kap. 1 §. Ersättning enligt samma lagrum kan betalas ut till företag inom samma bransch, med den skillnaden att de grundar sig i olika typer av rådighetsinskränkningar. Ersättning grundad på förbud inom den fjällnära skogen finns av geologiska skäl endast i de norra delarna av Sverige, men intrångsersättning till följd av beslut enligt andra bestämmelser aktualiseras även i andra delar av Sverige.

Grunden till ersättning kan variera på grund av olika geografiska skillnader i natur och djurbestånd men det finns, som framgår av bilaga 1, olika områdesskydd i varierande utsträckning i hela landet. Även om hälften av den fjällnära skogen idag är skyddad behöver det inte tala för att en skogsägare i den regionen har en ekonomisk fördel gentemot en skogsägare i en annan region.¹⁵⁵ Vilken skog som prioriteras för skydd görs mot bakgrund av vilka naturvärden som finns och var behovet anses mest angeläget. Eftersom den fjällnära skogen skyddats i större utsträckning än skog söderut i landet,¹⁵⁶ är det inte omöjligt att den senare skogen kommer att prioriteras i högre grad framöver. Den nationella strategin för formellt skydd av värdefulla skogar talar om inte annat i en sådan riktning.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Se Bilaga 2.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Se bilaga 3.

Det finns således välmotiverade skäl för att utgå från hela den svenska skogen, snarare än enbart den fjällnära skogen, vid bedömningen av vad som utgör referensramen för selektivitetskravet. Det kan med en sådan utgångspunkt konstateras att företagen tillverkar samma produkter och verkar på samma marknad oavsett var i landet de befinner sig. Stöd betalas ut till företag i hela landet enligt samma ersättningsnivå, det är endast grunden för utbetalningen som kan skilja sig åt. Stöd till skogsägare vid nekade avverkningstillstånd i den fjällnära regionen bör därför inte anses selektivt riktade.

10.1.5 Snedvridning av konkurrensen

Kommissionen har uttalat att en expropriationsersättning som sådan inte kan anses påverka konkurrensen mellan företag inom unionen.¹⁵⁸ Frågan är dock om en sådan ersättning som går över marknadsvärdet kan anses fördelaktig för det mottagande företaget på ett sådant sätt att det anses stärka företagets position och därmed konkurrenskraft gentemot andra företag på marknaden. Ett avverkningsförbud innebär att skogen står kvar vilket resulterar i att skogsägaren saknar varor att bjuda ut på marknaden. Sett till antalet konkurrerande varor på marknaden leder intrångsersättningen snarare till en minskad konkurrens. I *Philip Morris mot kommissionen* menar EU-domstolen dock att det räcker med att företagets finansiella ställning stärks gentemot andra konkurrerande företag inom EU, det krävs således inte att stödet bidrar till att en viss vara kan bjudas ut på marknaden.¹⁵⁹

Det finns inte desto mindre viktiga skillnader i utgångsläget mellan ett skogsföretag och Philip Morris. Det stöd som Philip Morris mottog ansågs kunna leda till en ökad produktionskapacitet och följaktligen en ökad andel av produkter på marknaden. Ett ekonomiskt tillskott till ett skogsföretag på grund av ett nekat avverkningstillstånd skulle kunna öka företagets finansiella ställning på ett sådant sätt att det möjliggör för företaget att utveckla sin verksamhet genom inköp av annan skogsmark, bättre maskiner och dylikt.

¹⁵⁸ Skogsstyrelsen, PM Fjällnära skog, 2018-04-24, s .18-19.

¹⁵⁹ Mål 730/79, *Philip Morris mot kommissionen*, p. 11.

Det bör dock poängteras att utan en råvara att erbjuda marknaden är det svårt att göra investeringar som leder till att företaget utökar sin position på marknaden. Virket är, hur man än vrider och vänder på det, grunden i företagets produktion och en förutsättning för att ens nå ut till virkesmarknaden. Skogen har lång omloppstid och att inte kunna planera för framtida avverkning och investering i skogen utifrån företagets förutsättningar torde alltid vara till nackdel för företaget. För ägare till mindre skogsfastigheter är det inte osannolikt att tänka sig att en rådighetsinskränkning snarare minskar skogsägarens tillträde till marknaden eftersom det leder till att skogsägaren inte har några produkter att erbjuda den.

Att skogsägaren skulle investera i substituerande skog för den ersättning som betalats ut kan inte heller tas för givet. För en mindre näringsidkare kan det vara av stor vikt att ha nära till sin skogsmark för att kunna planera sitt skogsbruk och genomföra skötselåtgärder. För att en sådan näringsidkare ska kunna köpa annan skogsmark som substitut krävs, förutom engagemang och ekonomiska medel till en köpeskilling som potentiellt överskrider intrångsersättningens storlek, att sådan mark finns till salu i närområdet. Med beaktande av att skogen är en begränsad naturresurs och i normalfallet ses som en långsiktig investering som i många fall går i arv över generationsgränserna förekommer inte skogsmark till salu en sådan ansenlig omfattning att det torde vara okomplicerat att hitta mark för substituentsinköp. En invändning om att den enskilde markägaren till följd av utbetald intrångsersättning skulle utöka sin andel på marknaden blir mot denna bakgrund svag.

När det gäller större skogsföretag torde dessa ha bättre förutsättningar att utnyttja tillägget om 25 % till inköp av annan mark och därmed utöka sin andel på marknaden. Denna fördel bör dock balanseras mot intrångets påverkan på den långsiktiga planering som företaget gjort av sin verksamhet och eventuellt längre avstånd vid förflyttning av maskiner och arbetskraft till den substituerande skogsmarken. Intrångsersättningen bör därför inte anses snedvrída konkurrensen på marknaden.

10.2 Är ersättningsnivån att se som en fördel?

För att en intrångsersättning ska vara till fördel för det mottagande företaget krävs, mot bakgrund av kommissionens uttalande om ersättning vid expropriation och det grundläggande

syftet med statsstödsreglerna, att ersättningen överstiger marknadsvärdet. En ersättning som enbart motsvarar det förlorade värdet påverkar ju inte företaget i varken positiv eller negativ riktning. Först när ersättningen går utöver den förlust som rådighetsinskränkningen medför för företaget går det att tala om en eventuell fördel.

Som det visat sig under avsnitt 8.3 är det inte helt enkelt att avgöra om ersättning i nivå med det rättsliga marknadsvärdet faktiskt motsvarar skogens "verkliga"¹⁶⁰ värde. Frågan om det verkliga värdet är avhängigt vilken metod som används vid beräkningen. Eftersom beräkningsmodellerna inom ekonomisk teori utgår från ett flertal faktorer som saknas vid expropriationssituationen, där det varken finns köpare eller säljare i egentlig mening, finns också en risk att en högre grad av spekulering och godtycklighet letar sig in i bedömningen. Det ligger således i regelverkets natur att en viss felmarginal måste fördelas på någon av parterna. Som en del i syftet med expropriationslagens förändring valde lagstiftaren ett visst påslag till marknadsvärdet, dels för att öka förtroendet och acceptansen för expropriationssystemet, men också för att undvika att värderingsosäkerheten faller tillbaka på fastighetsägaren.¹⁶¹

Lagstiftaren har avsett att ersättningen ska motsvara det värde som fastighetsägaren hade accepterat vid en frivillig försäljning av fastigheten.¹⁶² I någon mån kan det diskuteras om inte ett sådant värde i själva verket bättre motsvarar marknadsvärdet i rättslig, och närmre bestämt expropriationsrättslig, mening än det värde som beräknats enligt ekonomisk teori. Ett värde som motsvarar vad fastighetsägaren frivilligt hade accepterat grundar sig ju i den faktiska situationen som råder vid expropriationen, vilket torde ge en mer rättvisande bild än att vid beräkningen fingera att expropriationen inte fanns. Självfallet är det en omöjlighet att utgå från den subjektiva uppfattningen hos varje enskild fastighetsägare, eftersom det personliga värdet av naturliga skäl kan göra att fastighetsägaren endast kan tänka sig att sälja för hisnande

¹⁶⁰ Uttrycket "verkligt värde" är i sig problematiskt och dess innebörd kan anses situationsbunden. Vid intrångssituationen, där det rättsliga värdet bestämmer intrångsersättningens storlek, kan det argumenteras att det verkliga värdet egentligen utgörs av marknadsvärdet enligt ekonomisk teori, d.v.s. vad skogen hade varit värd om den sålts på den öppna marknaden. Detta är inte desto mindre ett konstruerat värde.

¹⁶¹ Prop. 2009/10:162, s. 66-67.

¹⁶² Prop. 2009/10:162, s. 66.

summor, men rimligtvis bör en någorlunda objektiv bedömning av ett frivilligt värde kunna göras av oberoende part.

I målet om Uppsala Arena¹⁶³ menade domstolen att den nytta som anläggningen skulle ha inneburit för kommuninvånarna inte stod i proportion till dess kostnad. Hallen ansågs för dyr. En sådan argumentation kan också föras i diskussionen om intrångsersättning och miljöskydd. Så länge intrångsersättningen står i rimlig proportion till det allmännas intresse för skogen och de skyddsvärda värden som finns i den, kan man diskutera huruvida det är möjligt att anse att ersättningen inte motsvarar marknadsvärdet, eller snarare mer korrekt benämnt, expropriationsvärdet, eftersom fastigheten aldrig bjuds ut på den egentliga marknaden.

10.3 Tillämpning av eventuella undantag

10.3.1 Gruppundantagsförordningen

Genom bestämmelserna i gruppundantagsförordningen uppmuntras åtgärder som leder till mer långtgående miljöskydd än de unionsrättsliga normerna.¹⁶⁴ Ett stöd som går längre än EU:s regler kräver kan därför vara ett godkänt stöd. En sådan situation kan dock inte anses föreligga inom det svenska skogsbruket. Den ersättning som betalas ut vid till exempel avverkningsförbud till skydd för värdefulla arter och fåglar grundar sig på artskyddsförordningen som är Sveriges implementering av gällande EU-direktiv på området. Det handlar således inte om något mer långtgående skydd än det som ställs upp av unionen.¹⁶⁵ Det är också i övrigt svårt att peka på några konkreta rådighetsinskränkningar som vidtas på ett sådant sätt att unionsrättens regelnivåer överstigs.

¹⁶³ Förvaltningsrätten i Uppsala, mål nr 6994-10, dom meddelad 2010-12-16.

¹⁶⁴ Kommissionens förordning 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, p. 34.

¹⁶⁵ Se avgränsning om överimplementering av fågeldirektivet, avsnitt 5.

10.3.2 Förordningen om stöd av mindre betydelse

Förordningen om stöd av mindre betydelse används i viss mån vid utbetalning av stöd inom svenskt skogsbruk.¹⁶⁶ Det är inte heller uteslutet att ett stödprogram baserat på förordningen om stöd av mindre betydelse skulle kunna användas för att kompensera markägare som behöver avstå från att vidta åtgärder på sin mark när dessa bedömts vara till skada för skyddsvärda arter och miljöer i skogen. Ett sådant system har dock uppenbara begränsningar eftersom stödets maxtak om 200 000 euro inkluderar samtliga statsstöd som markägaren fått under en treårsperiod.¹⁶⁷ Detta innebär att stöd som utgetts för andra åtgärder kan göra att maxtaket uppnås innan rätt ersättning kunnat betalas ut i det aktuella fallet. En sådan lösning innebär också att endast mindre rådhetsinskränkningar omfattas, eftersom mer omfattande förbud eller inskränkningar genererar en allt för hög ersättningsnivå för att kunna falla inom förordningens tillämpningsområde. Vilka förutsättningar som finns för att ersättning vid de rådhetsinskränkningar som den här utredningen tar sikte på skulle kunna utges med stöd av förordningen kommer därför inte att diskuteras vidare. En sådan lösning anses inte tillfredsställande och förutsägbar nog eftersom den riskerar att utesluta en rad av de markägare som ansetts berättigade till ersättning från att kunna få den utbetald.

11. Framtiden

11.1 Konsekvenser av en förändring av ersättningsnivån

Ett beslut om vilken ersättningsnivå som ska gälla påverkar inte enbart utbetalningen i det enskilda fallet, utan kan få konsekvenser för marknadsvärdet på skog på flera nivåer. En ersättning över marknadsvärdet stärker sannolikt skogens värde i regioner där en köpare rimligen kan förvänta sig ersättning vid inskränkningar av rådhetsinskränkningen, åtminstone i teorin, där risken för förändrade regelverk och långa processer i domstol utesluts. Om ersättningen

¹⁶⁶ Se avsnitt 7.5.7.

¹⁶⁷ Kommissionens förordning, 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, p. 3.

däremot utgår enligt marknadsvärdet, utan schablontillägget riskerar beräkningen i det enskilda fallet att hamna i underkant av skogens ”verkliga” värde, vilket kan minska värde och efterfrågan på skogen, inte minst i regioner med stor förekomst av prioriterade skyddsvärden.

Vilka områden som bör prioriteras för skydd kan inte desto mindre förändras och det torde vara svårt att långsiktigt förutse vilka prioriteringar och regler som kommer att gälla i framtiden. Ungefär hälften av den fjällnära skogen är idag skyddad. Det är dock ingen garanti för att ytterligare fjällnära skogsmark kommer att prioriteras i framtiden. Den nationella strategin för formellt skydd av värdefulla skogar visar som tidigare nämnts att det satsas på skydd av skog även i andra regioner. Med den bristande förutsägbarhet som länge funnits inom regelverket för ersättning till skogsägare i beaktande är det troligen få företag eller näringsidkare som skulle se skog med höga skyddsvärden som en lönsam investering sett till en eventuell möjlighet att få ersättning utöver marknadsvärdet vid eventuella rådighetsinskränkningar.

Ytterligare en aspekt värd att lyfta är frågan om miljöskyddsarbetets påverkan av en förändrad ersättningsnivå. En ersättningsnivå i enlighet med enbart marknadsvärdet skulle bespara staten utgifter som skulle kunna användas för att skydda ytterligare hektar mark. Motsatsvis kan frågan ses utifrån Fredrik Bondes argumentation kring markägarens betydelse för miljöskyddsarbetet.¹⁶⁸ En högre ersättning bidrar till en starkare drivkraft för skogsägaren att medverka till upprättade skyddsformer för djur och natur. En något tillspetsad vision, men alltjämt demonstrativt för vikten av att förena äganderätten och miljöskyddet, är strävan mot att en markägare istället för oro och besvikelse över att ha en skyddsvärd art som riskerar att ödelägga värdet på sin mark, ska gå och leta efter arter med skyddsvärd bevarandestatus, driven av miljömässigt engagemang och en trygghet i att markens värde är säkrat genom erforderlig lagstiftning.

¹⁶⁸ F. Bonde ” Professorskritik mot den nya reformen om förhöjd ersättning vid expropriation skjuter över målet”, s. 202 ff.

Slutligen bör det också poängteras att om ersättningsnivån på 125 % av marknadsvärdet skulle anses utgöra ett otillåtet statsstöd är det sannolikt så att hela expropriationslagstiftningen måste förändras. Samma ersättningsnivå kan svårligen motiveras på andra områden om den inte godtagits inom skogsbranschen.

12. Slutsats

De grundläggande kriterierna i statsstödsreglerna som berör företag-, stöd- och samhandelsrekvisiten bör anses uppfyllda för samtliga former av intrångsersättning. Svårigheterna rör istället de avvägningar som behöver göras vid tillämpning av selektivitetsrekvisitet. Åtgärden ska *selektivt gynna* ett visst företag *framför andra*. Argumentationen kring de båda rekvisiten kan gå åt båda håll. Expropriationslagens ersättningsbestämmelser kan anses allmänt tillämpliga på samtliga fall av intrångsersättning, men det kan också anses att de vid tillämpning i det konkreta fallet, trots dess allmängiltiga utformning, verkar selektivt till förmån för en viss typ av företag. Min uppfattning är att viss övervikt föreligger till förmån för det första resonemanget. Den fjällnära skogens speciella karaktär till trots finns ett flertal intrångsersättningar som tillerkänner markägaren ersättning, må så vara att inskränkningarna motiveras av olika skyddsintressen och lagrum. Ersättningsnivån är inte desto mindre den samma.

Frågan om ersättningen kan anses utgöra en förmån eller inte blir i viss mån avhängig vilken tilltro man sätter till den expropriationsrättsliga värderingens tillförlitlighet. En ersättning om 125 % av marknadsvärdet signalerar bara genom procentsatsen att ersättningen kan utgöra en fördel för det mottagande företaget. Det föreligger inte desto mindre en viss värderingsosäkerhet, vilket medför att schablon tillägget om 25 % i vissa fall snarare torde tillgodose att ersättning utgår till åtminstone marknadsvärdet, snarare att den utgör en beaktansvärd fördel för företaget. Med större tilltro till det expropriationsrättsliga systemet kan det istället argumenteras att schablon tillägget utgör ett ekonomiskt stöd till det mottagande företaget. Den senare argumentationen kan också anses mer rimlig eftersom den

utgår från det syfte som bestämmelserna har; en viss kompensation över marknadsvärdet. Även om systemet kan anses i viss mån bristfälligt så är det inte desto mindre gällande rätt och bör som huvudregel ligga till grund för tillämpningen i av förmånsrekvisitet inom statsstödsrätten.

Man bör dock fråga sig om företaget de facto gynnas av ersättningen. Vid första anblick kan det anses självklart att det ekonomiska stödet gynnar företaget. Skogsbrukets marknad har dock en speciell karaktär där produktionen är beroende av virket för att överhuvudtaget kunna leverera produkter till marknaden. Samtidigt som den styrs av marknadsekonomiska krafter har den också hänsynsregler och tvingande lagstiftning att ta ställning till. Marknadens kärna utgörs av en begränsad naturresurs som ska tillgodose såväl privata äganderättsintressen som allmännyttiga värden. Ett avverkningsförbud gör att företaget förlorar den råvara som behövs för att kunna producera varor. Situationen leder till att företaget inte kan bjuda ut några varor på marknaden. Till följd därav minskas antalet konkurrerande varor på marknaden snarare än ökas. Den bedömning som slutligen nås är således att intrångsersättning om 125 % av det marknadsvärdet inte bör bedömas som otillåtet statsstöd.

Källförteckning

Offentligt tryck

Författningar

Regeringsformen (1974:152)

Artskyddsförordning (2007:845)

Expropriationslag (1972:719)

Förordning (1991:3) om gränserna för fjällnära skog

Miljöbalk (1998:808)

Skogsvårdslag (1979:429)

Regeringens propositioner

Proposition 1971:122 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lagen (1917:189) om expropriation, m.m.

Prop. 2007/08:108, En skogspolitik i takt med tiden

Proposition 2009/10:162 Ersättning vid expropriation

Proposition 2009/10:238 Framtidens friluftsliv

Statens offentliga utredningar

SOU 2013:59. Ersättning vid rådighetsinskränkningar

Offentligt tryck från EU

Förordningar

Rådets förordningar

Rådets förordning (EU) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget

Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (kodifiering)

Kommissionens förordningar

Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget

Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse

Direktiv

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar

Övrigt material från kommissionen

Kommissionens riktlinjer

Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2010, (2014/C 200/01)

Kommissionens handlingsplaner

Handlingsplan för statligt stöd - Mindre men bättre riktat statligt stöd : en plan för reform av det statliga stödet 2005 – 2009, {SEC(2005) 795 }

Rättspraxis

EU-domstolen

C-30/59, *Gezamenlijke Steenkolenmijnen*, ECLI:EU:C:1961:2

C-70/72, *Kommissionen mot Tyskland*, ECLI:EU:C:1973:87

C- 120/73, *Gebrüder Lorenz GmbH*, ECLI:EU:C:1973:152

C- 730/79, *Philip Morris mot kommissionen*, ECLI:EU:C:1980:209

C 147/87, *Belgien mot kommissionen*, ECLI:EU:C:1987:576

C-350/93, *Frankrike mot kommissionen*, ECLI:EU:C:1988:391

C-142/87, *Belgien mot kommissionen*, ECLI:EU:C:1990:125

C-303/88, *Italien mot kommissionen*, ECLI:EU:C:1991:136

C-41/90, *Höfner och Elser mot Macrotron*, ECLI:EU:C:1991:161

C-278/92, C-279/92 och C-280/92, *Spanien mot kommissionen*, ECLI:EU:C:1994:325

T-14/96, *Denuit*, ECLI:EU:C:1997:260

C-55/96, *Job centre*, ECLI:EU:C:1997:603

C-35/96, *kommissionen mot Italien*, ECLI:EU:C:1998:303

C-288/97, *Consorzio Caseifici Altopiano di Asiago*, ECLI:EU:C:1999:214

C-298/97, *Eridania*, ECLI:EU:C:2000:363

C-180-184/98, *Slappendel*, ECLI:EU:C:2000:428

T-300/00, *Federación de Cofradías de Pescadores de Guipúzcoa m.fl.*

C-379/98, *PreussenElektra*, p 58. ECLI:EU:C:2001:160

143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH och Wietersdorfer & Peggauer*

T 228/99 och 233/99, *Westdutsche Landesbank Girozentrale och land Nordrhein-Westfalen mot kommissionen*, ECLI:EU:T:2003:57.xs

C-280/00, *Altmark Trans*, ECLI:EU:C:2003:415

C-34/01-C-38/01, *Enirisorse*, ECLI:EU:C:2003:640

C-372/97, *Italien mot kommissionen*, ECLI:EU:C:2004:234

C-172/03, *Heiser*, ECLI:EU:C:2005:130

C-88/03, *Portugal mot kommissionen*, ECLI:EU:C:2006:511

C-197/11 och C-203/11, *Libert m.fl.*, ECLI:EU:C:2013:288

C-518/13, *Eventech*, ECLI:EU:C:2015:9

C-20/15 P och C-21/15 P, *Europeiska kommissionen mot World Duty Free Group SA m.fl.*, ECLI:EU:C:2016:981

Högsta domstolen

NJA 2014 s. 332

NJA 2015 s. 323

Förvaltningsdomstol

Förvaltningsrätten i Uppsala, Mål nr 6994-10, dom 2010-12-16

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2017:7

Mark- och miljödomstolen

MMD i Östersund, Mål nr M 1853-16, dom 2017-10-06

MMD i Östersund, Mål nr M 1854-16, dom 2017-10-06

MMD i Östersund, Mål nr M 1855-16, dom 2017-10-06

MMD i Östersund Mål nr MMD 1859-16, dom 2017-10-06.

MMD i Växjö, Mål nr M 5370-16, dom 2017-10-17

MMD i Umeå – Målnr 2037-17, pågående mål

MMD i Umeå – Målnr 2038-17, pågående mål

MMD i Umeå – Målnr 2086-17, pågående mål

Litteratur

Doktrin

Bacon, Kelyn, *European Community Law of State Aid*, First edition, Oxford University Press, Oxford, 2009

Bengtsson, Bertil, *Nya ersättningsfrågor i fastighetsrätten*, SvJT, 2010

Bonde, Fredrik, *Professorskritik mot den nya reformen om förhöjd ersättning vid expropriation skjuter över målet*, SvJT, 2011

Carlquist, Mattias, *Är stöd av mindre betydelse statligt stöd?*, SvJT s. 321, 2016

Hager, Richard, *Ämnet värderingsrätt och förhållandet mellan juridik och ekonomi — en grundläggande frågeställning. Om förutsättningar brister*, SvJT, 2007

Heideman, Martin, *European State Aid Law: Handbook*, C.H. Beck, München, 2010

Hermansson, Magnus, *expropriationslag (1972:719)*, 4 kap 1 § 2 st, Karnov, uppdaterad 2017-07-01, senast besökt 2018-11-11

Indén, Tobias, *EU:s statsstödsrätt: en introduktion*, lustus förlag, Uppsala, 2011

Indén, Tobias, *EU:s statsstödsrätt: EU-rättens krav och den nationella rättens utmaningar*, lustus förlag, Uppsala, 2013

Larsson, Louise, *Pengar växer inte på träd*, Göteborgs universitet, Göteborg, 2018

Lundberg, Sofia; Indén Tobias, *Expropriationsersättning och EU:s statsstödsregler: ekonomiska begrepp i en juridisk kontext*, *Förvaltningsrättslig Tidsskrift*, 2011(1), S. 113-130

Mallison, Michael; Nick French, *Uncertainty in property valuation *The nature and relevance of uncertainty and how it might be measured and reported**, *Journal of Property Investment & Finance*, vol 18, NO 2000, s. 13-32

Sandgren, Claes, *rättsvetenskap för uppsatsförfattare — ämne, material, metod och argumentation*, fjärde upplagan, Nordstedts Juridik, Stockholm, 2018

PM

Advokatbyrån Åberg & Co, "Frågor rörande avverkning i fjällnära skog", 2017

Skogsstyrelsen, PM Fjällnära skog, 2018-04-24

Elektroniska källor

<https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2017/nationell-strategi-for-formellt-skydd-av-skog-reviderad-2-2017.docx.pdf>

Hämtad 2018-10-31

<https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2017/nationell-strategi-for-formellt-skydd-av-skog-reviderad-2-2017.docx.pdf> s 63-64

Hämtad 2018-10-31

<https://www.skogssverige.se/skog/fakta-om-skog/vem-ager-sveriges-skogar>

Hämtad 2018-10-03

<http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/markanvandning/skyddad-natur/>

Hämtad 2018-10-03

<https://www.skogsstyrelsen.se/om-oss/var-verksamhet/>

Hämtad 2018-10-03

<https://www.kammarkollegiet.se/miljoratt/ovriga-fragor/fjallnara-skog-fragor-och-svar>

Hämtad 2018-10-03

<http://www.skogsindustrierna.se/skogsindustrin/skogsindustrin-i-korthet/fakta--nyckeltal/>

Hämtad 2018-10-03

<https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2017/nationell-strategi-skydd-av-vardefulla-skogar>

Hämtad 2018-10-25

<https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2017/nationell-strategi-for-formellt-skydd-av-skog-reviderad-2-2017.docx.pdf>

Hämtad 2018-10-25

<https://www.skogsstyrelsen.se/aga-skog/stod-och-bidrag/adellovsstod/>

Hämtad 2018-10-25

<https://www.landskogsbruk.se/skog/skogen-fem-ganger-storre-an-bilindustrin/>

Hämtad 2018-12-08

www.eu.riksdagen.se/vad-gor-eu/en-eu-lag-blir-till/eus-lagar-och-regler/#

Hämtad 2018-12-12

Statistik och rapporter

Skogsstyrelsen, Rapport 2018/15, *Förslag till åtgärder för att kompensera drabbade i skogsbruket för skador med anledning av skogsbränderna sommaren 2018*

Skogsstyrelsen, Årsredovisning 2016, publicerad 2017

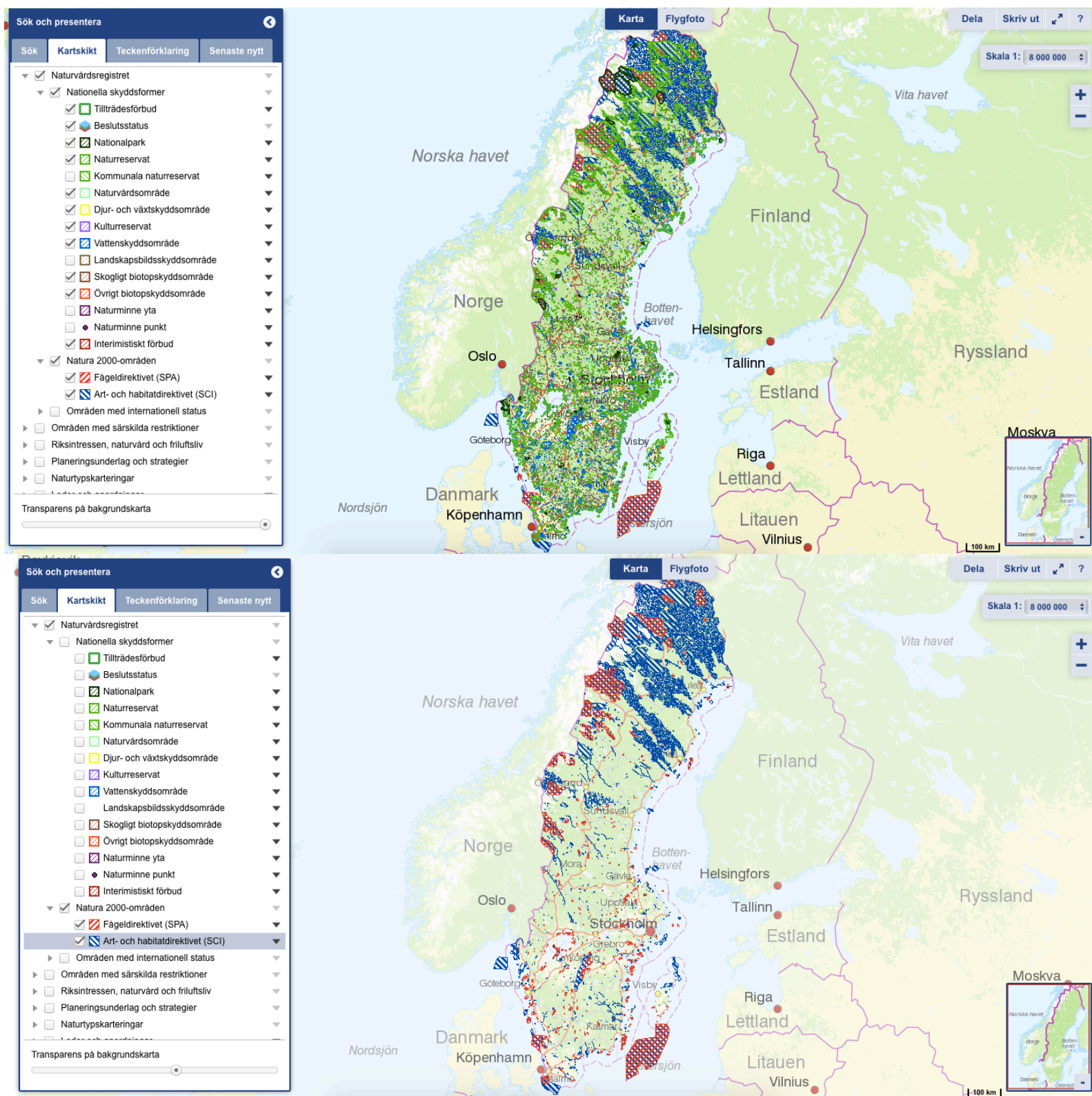
SLU, Institutionen för skoglig resurshållning, Skogsdata 2017 - Aktuella uppgifter om de svenska skogarna från Riksskogstaxeringen, Umeå 2017

Övrigt

Tal av Lowri Evans, Bryssel 2016-11-07, återgivet av Bacon, Kelyn, European Community Law of State Aid, First edition, Oxford University Press, Oxford, 2009

Bilaga 1

Skyddad natur¹⁶⁹



¹⁶⁹ Markerade kartor hämtade från:
<http://skyddadnatur.naturvardsverket.se>

Sök och presentera

Sök **Kartskikt** Teckenförklaring Senaste nytt

- Naturvårdsregistret
 - Nationella skyddsformer
 - Tillträdesförbud
 - Beslutsstatus
 - Nationalpark
 - Naturreservat
 - Kommunal naturreservat
 - Naturvårdsområde
 - Djur- och växtskyddsområde
 - Kulturresevat
 - Vattenskyddsområde
 - Landskapsbildsskyddsområde
 - Skogligt biotopskyddsområde
 - Övrigt biotopskyddsområde
 - Naturminne yta
 - Naturminne punkt
 - Interimistiskt förbud
 - Natura 2000-områden
 - Fågeldirektivet (SPA)
 - Art- och habitatdirektivet (SCI)
 - Områden med internationell status
 - Områden med särskilda restriktioner
 - Riksinressen, naturvård och friluftsliv
 - Planeringsunderlag och strategier
 - Naturtypskarteringar

Transparens på bakgrundskarta



Sök och presentera

Sök **Kartskikt** Teckenförklaring

- Naturvårdsregistret
 - Nationella skyddsformer
 - Tillträdesförbud
 - Beslutsstatus
 - Nationalpark
 - Naturreservat
 - Kommunal naturreservat
 - Naturvårdsområde
 - Djur- och växtskyddsområde
 - Kulturresevat
 - Vattenskyddsområde
 - Landskapsbildsskyddsområd
 - Skogligt biotopskyddsområde
 - Övrigt biotopskyddsområde
 - Naturminne yta
 - Naturminne punkt
 - Interimistiskt förbud
 - Natura 2000-områden
 - Fågeldirektivet (SPA)
 - Art- och habitatdirektivet (SC
 - Områden med internationell status
 - Områden med särskilda restriktioner
 - Riksinressen, naturvård och friluftsliv
 - Planeringsunderlag och strategier
 - Naturtypskarteringar
 - Leder och anordningar
 - Fasthetsränsar

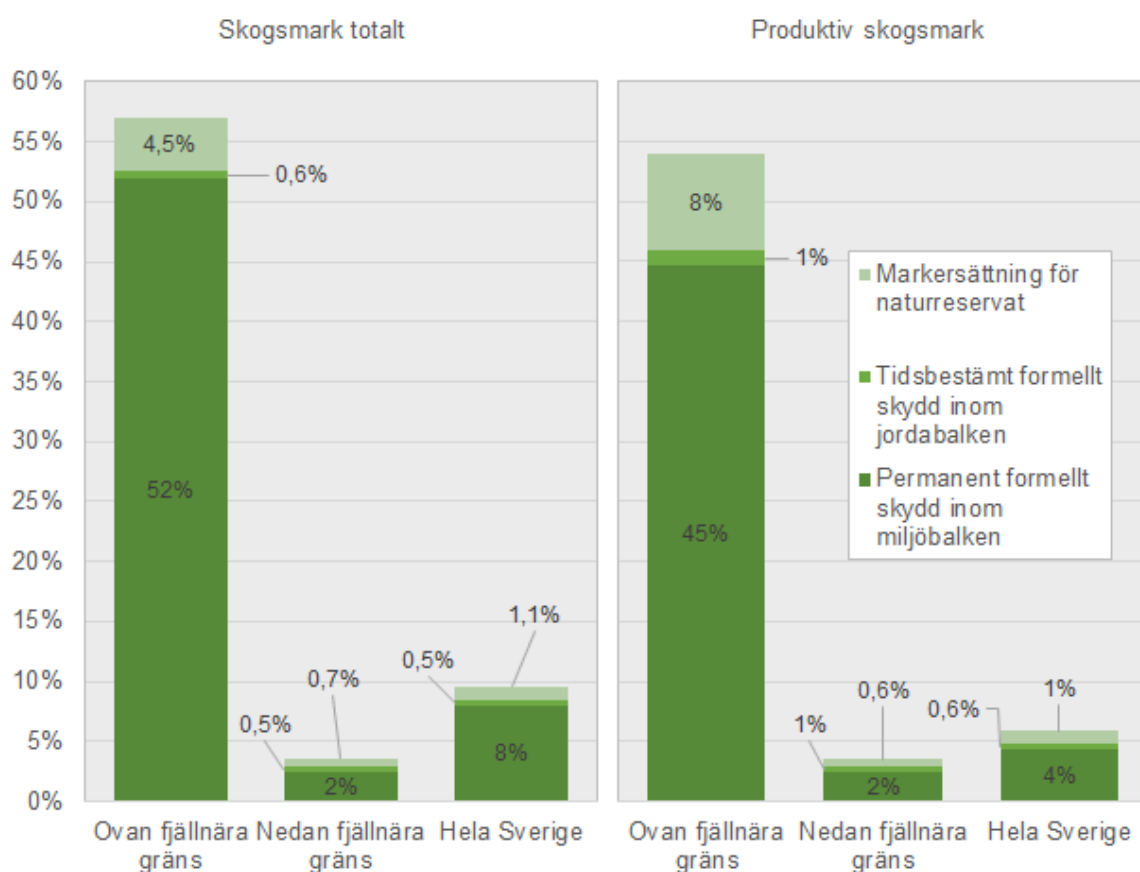
Transparens på bakgrundskarta



Bilaga 2

Formellt skydd¹⁷⁰

Andel skogsmark med gällande formellt skydd eller enbart markersättning 2017



¹⁷⁰Bild på diagram hämtad från <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/markanvandning/skyddad-natur/pong/tabell-och-diagram/andel-skogsmark-med-gallande-formellt-skydd-eller-enbart-markersattning/>

Bilaga 3

Förväntat resultat av den nationella strategin för skydd¹⁷¹ av värdefull skog¹⁷²

Tabell 6.3. Formellt skyddad skog 2012/2020, andel av areal produktiv skogsmark resp. skogsmark

Län/region	Produktiv skogsmark		Skogsmark	
	Formellt skyddat 2012	Formellt skyddat 2020	Formellt skyddat 2012	Formellt skyddat 2020
Norrbottens län	3,7 %	4,6 %	3,8 %	4,6 %
Västerbottens län	1,8 %	2,3 %	1,7 %	2,1 %
<i>SUS 2. Nordboreal region</i>	2,8 %	3,5 %	2,8 %	3,4 %
Jämtlands län	1,5 %	1,9 %	1,5 %	1,9 %
Västernorrlands län	1,4 %	1,6 %	1,4 %	1,6 %
Gävleborgs län	1,7 %	2,1 %	1,8 %	2,1 %
Dalarnas län	3,1 %	3,8 %	3,1 %	3,7 %
Värmlands län	1,8 %	2,4 %	1,7 %	2,3 %
<i>SUS 3. Sydboreal region</i>	1,9 %	2,4 %	1,9 %	2,3 %
Örebro län	3,0 %	3,8 %	2,9 %	3,7 %
Västmanlands län	4,0 %	5,6 %	4,0 %	5,5 %
Uppsala län	4,1 %	4,8 %	3,9 %	4,6 %
Stockholms län	6,9 %	9,2 %	5,7 %	7,3 %
Södermanlands län	2,5 %	3,3 %	2,5 %	3,2 %
Västra Götalands län	2,8 %	3,5 %	2,5 %	3,1 %
Östergötlands län	2,4 %	3,1 %	2,3 %	3,0 %
Jönköpings län	1,4 %	1,8 %	1,4 %	1,7 %
Gotlands län	8,2 %	11,2 %	8,3 %	10,8 %
Kalmar län	2,6 %	3,2 %	2,4 %	3,0 %
Kronobergs län	1,5 %	2,3 %	1,5 %	2,3 %
<i>SUS 4. Boreonemoral region</i>	2,9 %	3,8 %	2,8 %	3,6 %
Hallands län	3,1 %	4,0 %	2,8 %	3,7 %
Blekinge län	3,9 %	4,8 %	3,6 %	4,3 %
Skåne län	3,5 %	4,5 %	3,4 %	4,3 %
<i>SUS 5. Nemoral region</i>	3,4 %	4,4 %	3,2 %	4,1 %
Nedan fjällnära gräns	2,5 %	3,2 %	2,5 %	3,1 %

¹⁷¹ Formellt skyddad skog inkluderar här naturvårdsavtal, naturreservat och biotopskyddsområden, <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2017/nationell-strategi-for-formellt-skydd-av-skog-reviderad-2-2017.docx.pdf> s. 87.

¹⁷² Bild på tabell hämtad från:

<https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2017/nationell-strategi-for-formellt-skydd-av-skog-reviderad-2-2017.docx.pdf> s. 56-57.