

# Äganderätten, EU:s gröna giv och skogsbruket

Av docenten KATARINA HYLÉN-CAVALLIUS<sup>1</sup>

*EU:s gröna giv präglas av ett ambitiöst lagstiftningspaket med miljö- och klimatåtgärder som ska implementeras i medlemsstaternas rättsordningar. En stor del av regelpaketet — ”Fit for 55” — som påverkar skogen, skogsbruk och skogsvård, har gjort avtryck på debatten i Sverige med sin betydande andel skogsmark. Farhågor finns att svenskt skogsbruk är hotat på olika sätt och att skyddet för äganderätten inte i tillräcklig utsträckning respekteras. Föreläsande artikel analyserar skyddet för äganderätten i både svensk rätt och europarätten för att diskutera hur det förhåller sig till EU:s lagstiftningskompetens på området samt den gröna omställningens implementeringsåtgärder.*

## 1 Inledning

Inför Sveriges ordförandeskap i EU under första halvan av 2023 diskuterades bland annat på vilka sätt EU:s planer för den gröna omställningen skulle påverka svensk skogsnäring och hur svensk skogsskötsel får bedrivas.<sup>2</sup> Svensk debatt avseende EU:s inflytande på jord- och skogsbruk präglas av en oro för att den skogsdrift som används i Sverige på olika sätt är hotad. Den EU-rättsliga regleringen av skogen har ökat markant genom EU:s så kallade gröna giv, som bland annat innefattar regelpaketet ”Fit for 55” med ambitiösa klimatmål avseende reduktion av koldioxidutsläpp. Samtidigt är skogspolitiken som sådan ett kompetensområde som huvudsakligen medlemsstaterna själva ska styra över på nationell nivå. Detta skapar spänningar när EU-rätten ska implementeras och tillämpas i en medlemsstat med så betydande skogsbruk och skogsbestånd som Sverige.<sup>3</sup>

När den nya EU-kommissionären med ansvar för miljö, vattenresiliens och en konkurrenskraftig cirkulär ekonomi, Jessika Roswall, tillträdde vid slutet av 2024, framhöll hon i en intervju att flertalet åtgärder som EU har åtagit sig att vidta för att realisera ”den europeiska gröna given” (European Green Deal) förvisso kommer att ha en påverkan på jordbrukare och skogsägare.<sup>4</sup> Det övergripande målet med

<sup>1</sup> Lektor och tf. prefekt vid institutionen för rättsvetenskap, Linnéuniversitetet. Denna artikel har författats med finansieringsstöd från Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA).

<sup>2</sup> Se online-artikel i Tidningen Näringslivet: <https://www.tn.se/utrikes/25418/det-har-bliir-knackfragorna-under-eu-ordforandeskapet-sverige-maste-vaga-driva-en-linj-e/> (senast besökt 2024-12-05).

<sup>3</sup> Sasso, C., Svaresi, A., Vesa, S., *Piecing Together the Jigsaw: Forests in the EU’s Fit for 55 Package*, Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL), 2025: 1–12, doi: 10.1111/reel.12594, s. 11.

<sup>4</sup> Se <https://sverigesradio.se/avsnitt/jessika-roswall-mycket-av-det-vi-behover-gora-har-en-paverkan-pa-jordbrukare-eller-skogsagare> (senast besökt 2024-12-13). Se

denna gröna giv är att göra EU till världens första klimatneutrala världsdelen och däribland åtgärda de akuta kriserna för klimatet och biodiversiteten.<sup>5</sup>

En av många rättsliga frågor som uppkommit är om den svenska äganderätten för markägare med skogsbruksegendomar sätts ur spel av den här typen av EU-rättslig reglering som kommer till som en del av EU:s gröna omställning. Enligt en publikation från Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) upplever många markägare i Sverige en ständigt ökande regelbörda, som verkar inskränkande på deras förfoganderätt, men som också skapar rättsosäkerhet på grund av oförutsebarhet i reglernas tillämpning och handläggning hos statliga myndigheter.<sup>6</sup>

Svensk rättsvetenskaplig doktrin avseende europarättens påverkan på den svenska äganderätten har på ett förtjänstfullt sätt synliggjort förhållandet mellan äganderättens skydd i 2 kap. 15 § regeringsformen (RF) och artikel 1 i 1:a tilläggsprotokollet i europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna (EKMR).<sup>7</sup> Sedan 2010 utgör även EU:s egen stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) en del av den unionsrättsliga primärrätten. I stadgans artikel 17(1) återfinns ännu ett rättighetskydd avseende äganderätten. Det finns därför anledning att behandla även stadgans påverkan inom EU-rätten och i svensk rätt, för att förstå äganderättens rättsliga innehåll. Har EU-rätten möjligen en fragmenterande verkan på det skydd för äganderätten som är tillämpligt genom svensk grundlag och övriga svenska författningar i dag? Erbjuder EU-rätten kanske tvärtom ett stärkande av äganderättens olika dimensioner som borde ges mer genomslag i den svenska rättsordningen? EU:s gröna giv och medföljande harmoniserande lagstiftningsåtgärder på miljö- och klimatområdet måste ju, inom unionsrättens egna rättssystem, förhålla sig till primärrättens skydd för både äganderätten och näringsfriheten och rättsstatliga principer såsom rättssäkerhet, förutsebarhet och skydd för berättigade förväntningar.<sup>8</sup> Vilken är då den EU-rättsliga ramen för den typen av inskränkningar i både äganderätten och näringsfriheten, vilka båda åtnjuter skydd enligt EU-rätten och hur förhåller sig detta till det svenska skyddet för markägares äganderätt?

meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén den europeiska gröna given, com/2019/640 final.

<sup>5</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en) (senast besökt 2024-12-18). För en kommentar, se Skjærseth, J.B. *Towards a European Green Deal: The evolution of EU climate and energy policy mixes*. Int Environ Agreements 21, 2021, s. 25–41.

<sup>6</sup> *Äganderätten och de gröna näringarna*, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademins Tidskrift Nr 5, 2020, s. 68 f.

<sup>7</sup> Se exempelvis Nergelius, J., *De europeiska domstolarna och det svenska äganderättsskyddet*, Norstedts Juridik, 2012. Åhman, K., *Egendomsskyddet: äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna*, Iustus, 2000.

<sup>8</sup> Artikel 16–17 i stadgan och artikel 2 FEU.

Denna artikel syftar till att öka det rättsvetenskapliga kunskapsläget och på så sätt informera den samhällspolitiska debatten avseende EU-rättens påverkan på den svenska äganderätten, med fokus på rättigheterna knutna till ägande och brukande av skogsegendom. Efter att först översiktligt avhandla EU:s gröna giv och hur den relaterar till skogen (avsnitt 2) följer en redogörelse för skyddet för äganderätten i svensk rätt (avsnitt 3) samt genom EKMR (avsnitt 4). Därefter följer en analys av EU-rättens skydd för äganderätten med fokus på fast egendom (avsnitt 5). Detta sätts sedan i sammanhanget av EU-rättens harmoniserande åtgärder på miljö- och klimatområdet (avsnitt 6). Analysen avslutas med slutsatser kring det integrativa skydd och de lagliga inskränkningar av äganderätten som följer av den svenska rättsordningen genom EU-rättens respektive den svenska grundlagens bestämmelser (avsnitt 7). Slutligen presenteras några reflektioner kring hur rättstatlighet och respekt för grundläggande rättigheter måste prägla arbetet med den gröna omställningen (avsnitt 8).

## 2 EU:s gröna giv och skogen

Vad gäller skogsbruk och skogsvård har EU ingen specifik befogenhet enligt fördragen. Däremot har flertalet åtgärder som EU vidtar inom ramen för sin kompetens på energi-, klimat- och miljöområdet en indirekt eller direkt påverkan på skogsnäringen och de som äger eller brukar skogsmark. Den nationella kompetensen avseende skogspolitiken måste därmed föras i linje med medlemsstatens övriga åtaganden enligt EU-rätten. I EU:s gröna giv ingår det stora regleringspaketet ”Fit for 55 Package” som innehåller ett flertal åtgärder på skogsområdet. Från att ha varit ett politikområde som enbart marginellt reglerades på EU-nivå, har nu skogsbruk och skogsvård blivit en central del av EU:s gröna omställning. Detta inte minst genom kraven på översyn och rapportering av utsläpp genom så kallade LULUCF-aktiviteter, markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk.<sup>9</sup> Därtill kommer certifieringskrav för koldioxidupptag eller så kallade negativa utsläpp (*carbon removals*) samt regleringen av biomassa-produktion från skogen.<sup>10</sup> Utan att direkt ingå i EU:s klimatpolitiska åtgärder finns annan EU-reglering av skogen som samtidigt ska tillämpas, såsom strategierna om biodiversitet och skogsbruk, samt avskogningsförordningen, förordningen om skogsresiliens och naturrestaureringslagen.<sup>11</sup> Kort sagt,

<sup>9</sup> LULUCF = ”Land Use, Land-Use Change and Forestry” (eng.) ”Markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk” (sv.). Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU, [2018] EUT L 156/1.

<sup>10</sup> Kommissionens förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om inrättande av en unionsram för certifiering av koldioxidupptag, COM/2022/672 final.

<sup>11</sup> Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska Ekonomiska och Sociala kommittén samt Regionkommittén: EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 — Ge naturen större plats i våra liv, COM(2020) 380 final. Euro-

skogen, dess brukande och vård samt skogens naturvärden spelar en mycket central roll i EU:s möjligheter att uppnå sina egna reduceringsmål av koldioxid till 2030 och framgent.<sup>12</sup> Befintlig EU-rättslig reglering kommer sannolikt inte minskas, kanske snarare utökas och regelbundet revideras.

På EU-nivå ses skogen som en viktig faktor för att uppnå målet om koldioxidneutralitet genom att skogens egenskaper som koldioxidsänka ska användas optimalt inom EU. Detta ställs tydligtvis gentemot andra intressen som samtidigt skyddas av EU-rätten, såsom produktivitet och konkurrenskraft på den inre marknaden samt grundläggande ekonomiska friheter såsom äganderätten och näringsfriheten, vilka i sig skyddas av unionsrätten som bärande principer för en fungerande inre marknad.<sup>13</sup>

Ett av flera instrument som antagits av EU mot den bakgrunden, och särskilt med sikte på EU:s biodiversitetsstrategi, är den så kallade naturrestaureringslagen, som i egentlig mening är en EU-förordning.<sup>14</sup> Sverige motsatte sig EU:s antagande av naturrestaureringslagen, bland annat med motiveringen att den inte innehöll tillräcklig hänsyn för svenska skogsbruksmetoder och förhållanden.<sup>15</sup> En central kritikpunkt har varit att skogsmark då företrädesvis ska restaureras för biodiversitetsmål och användas som kolsänka för att neutralisera koldioxidutsläpp, i stället för att bruka skogen som en källa till förnyelsebara råvaror.<sup>16</sup> Som utgångspunkt skulle detta kunna leda till stora inskränkningar i hur skogsmark får förfogas över och brukas för enskilda skogsägare.

Naturrestaureringslagen antogs slutligt i en reviderad form av EU:s lagstiftare under 2024, och ska nu implementeras och ges effekt i medlemsstaterna. För detta ändamål ska medlemsstaterna inom två år presentera en plan för kommissionen för hur lagens mål ska uppnås. En svårighet som lyfts fram är hur medlemsstaterna ska förhålla sig till delvis motstridiga mål som anges i naturrestaureringslagen, som det att

papapamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 [2023] EUT L 150/206. Kommissionens förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om en övervakningsram för resilienta europeiska skogar, COM(2023) 728 final 2023/0413(COD). Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869.

<sup>12</sup> Sasso, C., Svaresi, A., Vesa, S., *Piecing Together the Jigsaw: Forests in the EU's Fit for 55 Package*, s. 11.

<sup>13</sup> De Vries, S., Neergaard, U., 'Recalibration of EU Internal Market Law Paradigms in Light of the EU Green Deal', WP 1-2025 skriven för 'Greening Europe and the Rule of Law: Opportunities for and limits to EU's Legal Power, Edward Elgar (2025 kommande).

<sup>14</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869, PE/74/2023/REV/1.

<sup>15</sup> <https://www.sverigesradio.se/artikel/eu-lander-vill-fa-sverige-att-andra-sig-om-att-restaurera-natur> (senast besökt 2025-06-04).

<sup>16</sup> *Äganderätten och de gröna näringarna*, s. 78.

avverka skog för att restaurera vissa typer av naturområden gentemot målet att inte avverka skog för att säkra skogsmiljöer.<sup>17</sup> I ljuset av den så kallade LULUCF-förordningen lyftes ett konkret förslag fram i februari 2025 av den svenska Miljövårdsberedningen om att erbjuda ersättning till skogsägare för att de ska avstå från skogsavverkning samt låta skogen stå och verka som koldioxidabsorbent som ett led i Sveriges ansträngningar för att uppnå sina åtaganden på miljö- och klimatområdet.<sup>18</sup>

### 3 Skyddet för äganderätten i svensk rätt

#### 3.1 *Det svenska grundlagsskyddet för äganderätt*

Under lång tid efter det andra världskriget var det svenska rättsliga skyddet för ägande och brukande av mark relativt svagt vid en internationell jämförelse. Det stärktes dock genom grundlagsrevisionen i början av 1990-talet.<sup>19</sup> Det nuvarande grundlagsskyddet för äganderätten i 2 kap. 15 § RF tillkom 1994 och stärktes ytterligare genom reformen 2010.

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

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

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

Bestämmelsen i 2 kap. 15 § RF ger uttryck för de tre grundläggande aspekterna av äganderätten. För det första: skyddet mot att berövas sin egendom (besittningsskydd); för det andra: skyddet mot begränsningar i ägarens rätt att förfoga över sin egendom på det sätt denne önskar (förfoganderätt); för det tredje: rätten till ersättning i det fall då inskränkningar faktiskt görs av äganderätten (ersättningsrätt).<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Lee, E., Pedersen, O. *Restoring the Regulated: The EU's Nature Restoration Law*, *Journal of Environmental Law*, 2025 (03) Vol. 37, 75-96, s. 90. Se även skäl 31 i naturrestaureringslagen.

<sup>18</sup> SOU 2025:21 — Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). Örlander, G., ”Ersätt skogsägare som inte får bruka sin skog”, DN Debatt, 19 december 2025. Se förordning (EU) 2023/839 och den ursprungliga (EU) 2018/841.

<sup>19</sup> *Äganderätten och de gröna näringarna*, s. 14.

<sup>20</sup> Nergelius, J., *De europeiska domstolarna och det svenska äganderättskyddet*, s. 38–39.

Äganderätten får anses vara en så kallad negativ rättighet bland andra medborgerliga och politiska fri- och rättigheter, då den innebär att staten som utgångspunkt ska avhålla sig från att ingripa i den enskildes ägande. Samtidigt låter sig äganderätten också definieras negativt: den enskilde har handlingsfrihet och förfoganderätt avseende sin egendom så långt som det inte finns några lagliga begränsningar.<sup>21</sup>

Äganderätten och dess begränsningar återfinns i en och samma bestämmelse, vilket tydligt skiljer äganderätten från de relativa rättigheterna i 2 kap. RF som räknas upp i kapitlets 20 § och enbart får begränsas i de fall och enligt de procedurer som preciseras i bestämmelserna i 2 kap. 21–25 §§ RF. Utgångspunkten är därmed att inskränkningar av skyddet för egendom enligt 2 kap. 15 § RF är enklare att genomföra då en expropriation av egendom får göras om ”det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.” Sådana intressen kan vara miljöhänsyn, behov av bostadsbyggande eller trafikskäl.

Begreppsmässigt kan det finnas anledning att skilja på äganderätten och egendomsskyddet. Det förra såsom ett bredare, mer allmänt begrepp, som även kan syfta på den civilrättsliga, horisontella relationen mellan två parter.<sup>22</sup> Begreppet ”egendomsskydd” är lämpligare för den vertikala rättsliga relationen mellan individen (fysisk eller juridisk person) och statsmakten. Det motsvaras också av lydelseerna i både 2 kap. 15 § RF, artikel 1 i 1:a tilläggsprotokollet till EKMR samt artikel 17 i stadgan, vilka alla nämner skyddet för individens ”egendom” men inte nämner rätten till ägande som sådant.

Rubriken till bestämmelsen, som lyder ”Egendomsskydd och allemansrätt” uttrycker både det skydd som ska ges åt äganderätten liksom det grundlagsskyddade undantag till äganderätten som allemansrätten utgör.<sup>23</sup>

Allemansrätten är i sig en inskränkning av markägarens äganderätt i bemärkelsen att denne måste tåla att allmänheten använder sig av allemansrätten på dennes mark, t.ex. genom att kortvarigt uppehålla sig där, och plocka bär eller svamp. Samtidigt skiljer denna inskränkning sig från andra typer av rådighetsinskränkningar då den inte ger någon rätt till ersättning.<sup>24</sup> Detta är tydligt av lydelsen i 2 kap. 15 § 4 st. RF som infördes 1994 och anger att ”alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits” i bestämmelsen i övrigt. Samtidigt finns det gränser för vilka typer av aktiviteter och nyttjanden

<sup>21</sup> Åhman, K., *Egendomsskyddet: äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna*, s. 26.

<sup>22</sup> Martinsson, C., *Äganderätten och egendomsskyddet (del II av II)*, SvJT 2021 s. 418.

<sup>23</sup> Särskilt om allemansrätten, se avhandlingen Åslund, Å., *Allemansrätten och marknyttjande: studier av ett rättsinstitut*, Linköpings universitet. Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, 2008.

<sup>24</sup> Eka, A. m.fl., *Regeringsformen: med kommentarer* (2:a upplagan), Karnov, 2020, s. 155.

som omfattas av allemansrätten. Av svensk praxis framgår att allemansrätten inte får användas på ett sätt som innebär avsevärd skada eller olägenhet för en markägare.<sup>25</sup>

### 3.2 Lagliga begränsningar av äganderätten i svensk rätt

Genom lag kan äganderättens skydd för att berövas sin egendom, och skydd avseende förfogande över sin egendom, inskränkas. Exempel på svenska lagar som har sådan begränsande verkan på äganderätten är expropriationslagen (1972:719) och plan- och bygglagen (2010:900). Expropriationslagen innehåller även ersättningsregler för sådana ingrepp. Lagstadgade inskränkningar av skyddet för förfogande av fast egendom följer också av skogsvårdslagen (1979:429), eller genom beslut om byggnadsförbud, strandskyddsförordnanden eller beslut om naturreservat.<sup>26</sup> I slutet på 1990-talet antogs miljöbalken (1998:808) (MB), vilken samlade miljölagstiftningen i ett enda regelkomplex, som därmed rymde de största inskränkningarna i förfoganderätten avseende markegendom.<sup>27</sup>

### 3.3 Ersättningsrätten

Sedan 2010 anges i 2 kap. 15 § RF att ”full ersättning” ska utgå för att kompensera den som *berövas* sin egendom, vilket innebär ersättning motsvarande marknadsvärdet. Samma år infördes bestämmelsen i expropriationslagen (1972:719) som anger att vid egendomsberövande ska även ett schablonmässigt påslag om 25 procent utgå till den enskilde, vilket innebar ett avsevärt stärkande av egendomsskyddet och syftade till att kompensera exempelvis markägare som frivilligt inte hade velat sälja sin mark.<sup>28</sup>

När det gäller inskränkningar i *användning* av mark eller byggnad är tröskeln högre för att ersättning ska utgå och bestämmelsen hänvisar till att ersättning ska bestämmas enligt grunder som anges i lag. Ersättning utgår inte heller om rådighetsbegränsningen motiveras av ”hälso- skydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.”<sup>29</sup>

Praxisutvecklingen i de svenska högsta instanserna har också visat på hur egendomsskyddet ökat i betydelse i den svenska rättsordningen, vilket illustreras av Högsta domstolens (HD) tillämpning av proportionalitetsprincipen i mål som NJA 2014 s. 332 (*Torne Älv*) och NJA 2018 s. 753 (*Parkfastigheten*).<sup>30</sup>

<sup>25</sup> NJA 1996 s. 495 (*Forsränning*). Jfr Europadomstolens dom i Chassagnou et al. mot Frankrike (29.4.1999).

<sup>26</sup> Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, s. 49. Se även åtgärder med stöd av miljöbalken (1998:808).

<sup>27</sup> *Äganderätten och de gröna näringarna*, s. 54.

<sup>28</sup> Se debatt avseende om den stärkta ersättningsnivån är väl avvägd mellan Bengtsson, B., *Nya ersättningsfrågor i fastighetsrätten*, SvJT 2010 s. 726. och Bonde, F., *Professorskritik mot den nya reformen om förhöjd ersättning vid expropriation skjuter över målet*, SvJT 2011 s. 202.

<sup>29</sup> *Äganderätten och de gröna näringarna*, s. 14.

<sup>30</sup> Warnling Conradson, W. m.fl., *Statsrättens grunder* (7:e upplagan), Norstedts Juridik, 2022, s. 218.

#### 4 Egendomsskyddet i EKMR

Skyddet för ägande och förfogande av egendom samt dess undantag återfinns i artikel 1 i 1:a tilläggsprotokollet till EKMR vilken sedan 1995 är svensk lag.<sup>31</sup> Det är först efter 1995 som EKMR:s standarder för skyddet för äganderätten tydligt fått ett avtryck i svensk rättstillämpning.<sup>32</sup> Europadomstolens praxis har visat att egendomsskyddet i EKMR innehåller tre grundsatser: principen om att egendom ska respekteras; villkoren för att beröva någon dennes egendom, samt: frågan om hur ägarens rätt att utnyttja sin egendom får begränsas.<sup>33</sup> Första meningen av bestämmelsen i artikeln ger uttryck för huvudregeln och kärnan av äganderätten: "Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom." Det är denna rättighet som inte fullständigt får omintetgöras genom olika begränsningar.<sup>34</sup> Om en inskränkning får den effekten, är den per definition oförenlig med konventionens krav på proportionalitet. Äganderätten enligt EKMR får sägas innebära en positiv förpliktelse för konventionsstaterna gentemot den enskilde att se till att dennes äganderätt inte kränks av andra och däribland att säkra att det finns tillgängliga rättsmedel mot ingrepp i äganderätten.<sup>35</sup>

Bestämmelsen i artikel 1 i 1:a tilläggsprotokollet till EKMR ger där- efter uttryck för ett antal undantag till huvudregeln. Det handlar om att staten har rätt att beröva egendom i det allmänna intresset och enligt förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser; att staten har rätt att genomföra lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmänna intresset, och slutligen att staten har rätt att ingripa i egendomens nyttjande för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.<sup>36</sup>

Även om inskränkningar i hur en viss egendom får utnyttjas kan motiveras av det allmänna intresset, vari bland annat starka miljöskäl ingår, får ingreppen i brukanderätten inte vara så betungande för den enskilde att de blir oproportionerliga. Av den för Sverige intressanta domen från Europadomstolen *Sporrong och Lönnroth* framgår även att stat-

<sup>31</sup> Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>32</sup> Åhman, K. *Regeringsformen och Europarätten: Hur vissa av regeringsformens bestämmelser och deras tillämpning påverkas av EU-rätten och Europakonventionen*, Norstedts Juridik, 2023, s. 38.

<sup>33</sup> Danelius, H., m.fl. *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* (6:e upplagan), Norstedts Juridik, 2023, s. 702–703. Se Europadomstolens dom i James m.fl. mot Förenade kungariket (21.2.1986).

<sup>34</sup> Cameron, I., *An Introduction to the European Convention on Human Rights* (9:e upplagan), Iustus, 2023, s. 156.

<sup>35</sup> Danelius, H., m.fl. *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* (6:e upplagan), s. 703.

<sup>36</sup> Åhman, K., *Egendomsskyddet: äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna*, s. 22.

liga myndigheters senfärdiga handläggning i ärenden som på ett påtagligt sätt påverkar den enskildes möjlighet att förfoga över sin egendom, kan anses strida mot artikel 1 i 1:a tilläggsprotokollet till EKMR.<sup>37</sup>

Sedan EKMR inkorporerades i den svenska rättsordningen har svenska domstolar och myndigheter kunnat hänvisa till konventionen och all Europadomstolens rättspraxis vid tillämpningen av svensk rätt, även den praxis som berör andra medlemsländer i Europarådet.<sup>38</sup> I sista hand, vid en eventuell normkonflikt kan då en svensk bestämmelse ut sättas för lagprövning av svenska domstolar så att egendomsskyddet enligt EKMR på så sätt får genomslag.<sup>39</sup>

## 5 Egendomsskyddet i EU:s primärrätt

Skyddet för äganderätten inom EU-rätten kan närmas utifrån olika parametrar. Dels utifrån bedömningen av EU:s kompetens, det vill säga huruvida EU har kompetens att reglera på äganderättens område. Dels utifrån frågan om EU-rätten innehåller ett skydd för äganderätten och i så fall hur det skyddet ser ut.

### 5.1 Artikel 345 FEUF — om EU:s neutralitet avseende medlemsstaternas egendomsordningar

Primärrättens artikel 345 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) anger en tydlig begränsning i EU:s befogenheter. Artikel 345, som är inordnad i sjunde delen av FEUF som innehåller allmänna bestämmelser och slutbestämmelser, anger att "fördragen ska inte i något hänseende ingripa i medlemsstaternas egendomsordning." Detta kan förstås som att EU ska förhålla sig neutral i den mån medlemsstaterna vidtar nationella åtgärder på den del av äganderättens område som skyddas av bestämmelsen. Samtidigt utgör bestämmelsen inget hinder för EU att anta lagstiftning som direkt eller indirekt får en påverkan på äganderätten i medlemsstaternas nationella rättsordningar.<sup>40</sup> Likaså finns tolkningar i EU-domstolens praxis avseende den inre marknadsrätten, som på samma sätt får en effekt på medlemsstaternas reglering av egendomsskydd, nyttjanderätt och andra delar av äganderätten.<sup>41</sup> Detta talar för att artikel 345 FEUF:s uttryck "egendomsordning" syftar på något mer specifikt än äganderätten som helhetsbegrepp. Det finns stöd för att tolka artikeln som att den enbart avser egendomsordningen vad gäller juridiska personers ägandeförhål-

<sup>37</sup> Europadomstolens dom i Sporrang och Lönnroth mot Sverige, (23.9.1982). Danelius, H., m.fl. *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* (6:e upplagan), s. 736.

<sup>38</sup> Åhman, K. *Regeringsformen och Europarätten: Hur vissa av regeringsformens bestämmelser och deras tillämpning påverkas av EU-rätten och Europakonventionen*, s. 46.

<sup>39</sup> Bull, T., Sterzel, F., *Regeringsformen: en kommentar* (5:e upplagan), Studentlitteratur, 2023, s. 93. Se 11 kap. 14 § RF.

<sup>40</sup> Ramaekers, E., *European Union Property Law*, Intersentia, 2013, s. 115 f.

<sup>41</sup> Se exempelvis mål C-69/88, *Krantz mot Ontvanger der Directe Belastingen*, EU:C:1990:97, mål C-302/97, *Konle*, EU:C:1999:271, mål C-423/98, *Albore*, EU:C:2000:401, mål C-213/04, *Burtscher*, EU:C:2005:731.

landen, då detta stämmer mer överens med den ursprungliga formuleringen av bestämmelsen som syftade till att visa neutralitet avseende privata eller offentligt ägda företag.<sup>42</sup> Denna uppfattning stärks av EU-domstolens uttalande att:

[artikel 345 FEUF] endast ger medlemsstaterna fria händer vad gäller organisationen av företagens egendomsordning så länge som de grundläggande friheterna i fördraget respekteras.<sup>43</sup>

Bestämmelsens uttryck ”egendomsordning” ska således särskiljas från det bredare begreppet ”äganderätt”.<sup>44</sup> Artikel 345 FEUF har därför snarast enbart bäring på privaträttsliga relationer, medan den vertikala relationen mellan statens skyldighet att respektera individens äganderätt i stället hör hemma i artikel 17 i stadgan. Samtidigt måste medlemsstaterna alltid agera i enlighet med sina förpliktelser enligt fördragen. Nationella åtgärder avseende egendomsordningen som skyddas av artikel 345 FEUF måste alltid respektera den inre marknadsrätten och den fria rörligheten.<sup>45</sup> Det senare är det område som kan kopplas till övrig offentlig rätt, såsom miljörett, skatterätt, plan- och bygglagstiftning, m.m. Wollenschläger anför, i sin kommentar till stadgans artikel 17, att artikel 345 FEUF inte utgör något hinder för att äganderättens egendomsskydd för fast egendom definieras enligt stadgans artikel 17(1) och där får en autonom EU-rättslig innebörd.<sup>46</sup> Artikel 345 FEUF begränsar därför inte EU:s befogenheter att agera, genom positiv eller negativ rättslig integration, på äganderättens område.<sup>47</sup>

## 5.2 Egendomsskyddet i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

I stadgans artikel 17, som har titeln ”Rätt till egendom”, anges i p. 1 följande:

Var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.

<sup>42</sup> Ramaekers, E., *European Union Property Law*, s. 108–110.

<sup>43</sup> C-367/98, *Kommissionen mot Portugal*, EU:C:2002:326, p. 28.

<sup>44</sup> Ramaekers, E., *European Union Property Law*, s. 111–112.

<sup>45</sup> Mål C-182/83, *Fearon mot Irish Land Commission*, EU:C:1984:335, p. 7. Se även Förenade målen C-105/12–C-107/12, *Essent m.fl.*, EU:C:2013:677 om nationella privatiseringsförbud av statligt ägda företag och tillämpligheten av artikel 345 FEUF och skyddet för den fria rörligheten för kapital enligt artikel 63 FEUF.

<sup>46</sup> Wollenschläger, F., Article 17(1): *Right to Property*, i Peers, S. m.fl., *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, (2:a upplagan), Hart Publishing, 2021, s. 494–495.

<sup>47</sup> Se exempelvis Mål C-370/23, *Mesto Rimavská Sobota*, EU:C:2024:972.

I förklaringen till stadgan anges att bestämmelsen bygger på motsvarande bestämmelse i artikel 1 i 1:a tilläggsprotokollet till EKMR.<sup>48</sup> Vidare anges att innebörden och räckvidden av artikel 17(1) i stadgan ska vara densamma som dess motsvarighet i EKMR och att inskränkningar av rättigheten inte ska överstiga de som EKMR medger. Förvisso medger artikel 52(3) i stadgan att inget hindrar att unionsrätten tillförsäkrar ett mer långtgående skydd. Egendomsskyddet omfattas också av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och ska därför tolkas i samstämmighet med dessa.<sup>49</sup> En viktig begränsning av stadgans tillämplighet återfinns i dess artikel 51(1), som anger att stadgan riktar sig till ”medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.” Det innebär att stadgan enbart blir tillämplig om en nationell rättsfråga rör implementering av unionsrättsakter eller om det rör sig om ett icke-berättigat avsteg från den inre marknadens fria rörligheter.<sup>50</sup>

EU-domstolen har i sitt avgörande i målet *Kommissionen mot Ungern* funnit att ett berövande av en lagligt överförd nyttjanderätt av jordbruksegendom, ska anses vara ett egendomsberövande enligt artikel 17(1) i stadgan.<sup>51</sup> Detta då nyttjanderätten hade inneburit inte bara brukande utan också rätt till avkastning, och därmed förmögenhetsrättslig egendom.<sup>52</sup> Den i målet aktuella nationella lagstiftning som berövade personer deras lagligt överförda nyttjanderätter befanns därför vara i strid med den fria rörligheten av kapital i artikel 63 FEUF samt artikel 17(1) i stadgan. Egendomsberövandet hade inte skett i enlighet med kraven på samhällsnytta, proportionalitet och rättmätig ersättning för förlusten.<sup>53</sup>

Stadgans egendomsskydd stipulerar en ”rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid” (Förf. kursivering). Detta framstår som ett lägre ställt krav än regeringsformens stadgande i 2 kap. 15 § andra stycket om att den ”som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad *full* ersättning för förlusten”. Stadgans bestämmelse skiljer sig dock jämfört med lydelsen av artikel 1 i 1:a tilläggsprotokollet till EKMR som inte uttryckligen nämner något om ersättning eller annan kompensation. Vid stadgans tillkomst insattes dock formuleringen om ”rättmätig ersättning” med motiveringen att detta krav kan utläsas av Europadomstolens praxis,

<sup>48</sup> Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, EUT C 303, 14.12.2007, s. 17–35.

<sup>49</sup> Artikel 52(4) i stadgan. Mål C-44/79, *Hauer v Land Rheinland-Pfalz*, EU:C:1979:290, p. 17.

<sup>50</sup> Se Mål C-617/10, *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:280, Mål C-368/95, *Familiapress*, EU:C:1997:325, Mål C-260/89, *ERT mot DEP*, EU:C:1991:254.

<sup>51</sup> Mål C-235/17, *Kommissionen mot Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark)*, EU:C:2019:432.

<sup>52</sup> *Ibid.* p. 82.

<sup>53</sup> *Ibid.* p. 87–89 och p. 123–125.

särskilt med tillämpningen av proportionalitetstestet.<sup>54</sup> Europadomstolen har slagit fast att nationell lagstiftning, som kräver att den enskilde ska hävda sin rätt till ersättning genom ett rättsligt förfarande i stället för att nödvändig ersättning utbetalas per automatik, inte uppfyller kraven i artikel 1 i 1:a tilläggsprotokollet till EKMR.<sup>55</sup>

### 5.3 Proportionalitetstestet och artikel 17(1) i stadgan

Av artikel 52(1) i stadgan följer att en begränsning av skyddet i artikel 17(1) måste vara föreskriven i lag och ”förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter.” Begränsningar ska vidtas med beaktande av proportionalitetsprincipen.

Proportionalitetstestet av en begränsning av egendomsskyddet består av att bedöma fyra aspekter: förekomsten av en legitim målsättning, åtgärdens lämplighet, nödvändighet och att åtgärden i sig är proportionell (ändamålsenlig).<sup>56</sup>

Den inskränkande åtgärden får endast vidtas om den är nödvändig och svarar mot ett mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen. Alternativt ska åtgärden motiveras av behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen är exempelvis det flertalet mål för EU som räknas upp i artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen (FEU), såsom fred, hållbar utveckling, en hög miljöskyddsnivå m.m. Det finns också särskilda mål, som anges i andra delar av fördragen, såsom i artikel 21(2) FEU (om de mål som ska vara vägledande för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken) eller, avseende sådant som är särskilt relevant för markägare, artikel 39(1) FEUF, som anger målsättningarna med den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP).

Ju tyngre vägande det allmänna samhällsintresset är som motiverar åtgärden, desto större är den acceptabla vidden av begränsningen av egendomsskyddet.<sup>57</sup> Det omvända innebär att om de negativa följderna för individens egendomsskydd blir mycket omfattande, ställs höga krav på vikten av det allmänna samhällsintresset som ska motivera åtgärden.

### 5.4 Skyddet för kärnan i egendomsskyddet i stadgans artikel 17(1)

Som framgår av artikel 52(1) i stadgan måste varje begränsning av egendomsskyddet i artikel 17(1) vara ”förenlig med det väsentliga innehållet” i rättigheten. Detta är ett separat krav från kravet på proportionalitet och nödvändighet. I EU-domstolens praxis anges att en

<sup>54</sup> Wollenschläger, F., Article 17(1): *Right to Property*, i Peers, S. m.fl., ”The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary”, (2:a upplagan), Hart Publishing, 2021, s. 508. Se även Cameron, I., *An Introduction to the European Convention on Human Rights* (9:e upplagan), s. 159.

<sup>55</sup> Europadomstolens dom i Carbonara och Ventura mot Italien (30.5.2000), p. 67, samt Europadomstolens dom i Biozokat A.E. mot Grekland (9.10.2003), p. 29. Jfr Generaladvokat Saugmandsgaard Øes förslag till avgörande i Mål C-235/17, *Kommissionen mot Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark)*, EU:C:2018:971, p. 180.

<sup>56</sup> Wollenschläger, F., Article 17(1): *Right to Property* s. 510.

<sup>57</sup> Jfr beslut i mål C-317/00, *Invest*, EU:C:2000:621, p. 60.

begränsande åtgärd av egendomsskyddet inte får gå så långt att det fullständigt omintetgör dess kärna. Däremot respekteras egendomsskyddets väsentliga innehåll om inskränkningen bara har en marginell eller delvis negativ påverkan.<sup>58</sup> Det gäller exempelvis enbart tillfälliga åtgärder eller inskränkningar som är enkla att häva.

### 5.5 Äganderätten i EU-domstolens praxis

EU-domstolen fann i *Hauer*-målet att äganderätten, såsom den återfinns i EKMR 1:a tilläggsprotokollet, utgjorde del av de *allmänna rättsprinciper* som är en del av EU:s primärrätt och som därmed har företräde framför nationell författning.<sup>59</sup> I *Kadi*-målet, 2008, gjorde EU-domstolen dessutom klart att starka inskränkningar av äganderätten, särskilt då det i det enskilda fallet inte fanns möjlighet till rättslig överprövning, var klart i strid med denna grundläggande rättighet.<sup>60</sup> Äganderätten jämte näringsfriheten, vilken skyddas av EU-stadgans artikel 16, och rätten till fritt yrkesval i stadgans artikel 15, anger de grundläggande ekonomiska friheter som förknippas med en väl fungerande inre marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, investeringar och arbetskraft.<sup>61</sup>

Miljöhänsyn är en av de allmänna samhällsintressen i EU-domstolens praxis som gör att en annars diskriminerande åtgärd som strider mot den inre marknadsrätten är godtagbar.<sup>62</sup> EU:s inre marknadsrätt, där frihetliga principer om äganderätt och näringsfrihet är centrala, kommer sannolikt behöva anpassa sig än mer efter de ambitiösa miljö- och klimatmål som EU nu genom egen lagstiftning har satt upp.<sup>63</sup> Ett sätt att göra det är att EU-domstolen, såväl som nationella domstolar och myndigheter som har att tillämpa EU-rätten, integrerar det människorättsperspektiv som Europadomstolen redan tydliggjort i domar som rör klimatåtgärder.<sup>64</sup> På så vis blir den möjliga rättskonflikten inte mellan miljö- och klimatmål å ena sidan och äganderätten och näringsfriheten å den andra. I stället omdefinieras den inre marknads friheter och grundläggande rättigheter till att omfatta rätten till en ren och

<sup>58</sup> Mål C-258/14, *Florescu m.fl.*, EU:C:2017:448, Mål C-223/19, *YS*, EU:C:2020:753, Wollenschläger, F., Article 17(1): *Right to Property*, s. 515.

<sup>59</sup> Mål C-44/79, *Hauer v Land Rheinland-Pfalz*, p. 17.

<sup>60</sup> Förenade målen C-402/05 *P* och C-415/05 *P*. – *Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen*, EU:C:2008:461.

<sup>61</sup> De Vries, S., Neergaard, U., *Recalibration of EU Internal Market Law Paradigms in Light of the EU Green Deal*, WP 1-2025, s. 4 skriven för 'Greening Europe and the Rule of Law: Opportunities for and limits to EU's Legal Power', Edward Elgar, (2025 kommande), Wollenschläger, F., Article 17(1): *Right to Property*, s. 517.

<sup>62</sup> Se t.ex. mål C-2/90, *Kommissionen mot Belgien (Walloon waste)*, EU:C:1992:310, Mål C-379/98, *PreussenElektra*, EU:C:2001:160.

<sup>63</sup> De Vries, S., Neergaard, U., *Recalibration of EU Internal Market Law Paradigms in Light of the EU Green Deal*, WP 1-2025.

<sup>64</sup> *Ibid.* Se även *Towards a Fundamental Rights-Compliant European Green Deal*, European Union Agency for Fundamental Rights, (rapport) 2025.

hållbar miljö som en del av ett holistiskt skydd för mänskliga rättigheter i Europa.<sup>65</sup>

## 6 EU:s harmoniserande åtgärder på miljö- och klimatområdet

I primärrätten uttrycks flertalet målsättningar avseende den inre marknaden och den gröna omställningen som kan te sig motsägelsefulla. Artikel 3(3) FEU ska skydda målet om hållbar utveckling, samtidigt som samma bestämmelse anger målet om prisstabilitet och hög konkurrenskraft. Artikel 39 FEUF handlar om jordbruksområdet men talar enbart om ökad produktivitet och konsumentvänliga priser men nämner ingenting om hållbarhet eller miljöhänsyn.<sup>66</sup> Även i stadgan anges miljöskydd som ett grundläggande värde i dess artikel 37:

En hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet ska integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling.

Att agera på miljöområdet är därmed ett intresse som skyddas av stadgan, samtidigt som stadgan också ger skydd för äganderätten och näringsfriheten.

### 6.1 Grunden för EU:s kompetens att agera på miljö- och klimatområdet

EU har befogenhet att agera på miljöområdet med stöd i artikel 191 FEUF, som anger målen med EU:s miljöpolitik, vilken bland annat ska bidra till att uppnå mål om ”att bevara, skydda och förbättra miljön. Att skydda människors hälsa. Att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt.” Samt ”att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen.” Artikel 192 FEUF anger sedan lagstiftningsprocessen för att vidta harmoniserande åtgärder på detta område med särskilda besluts- och förfaranderegler i bestämmelsens p. 2 b) för åtgärder som påverkar bland annat fysisk planering och markanvändning.

Även artikel 114 FEUF är relevant på miljö- och klimatområdet.<sup>67</sup> Bestämmelsen anger att EU ska agera för att anta harmoniserande åtgärder för att den inre marknaden ska fungera väl. Detta ger brett stöd för EU att agera även på miljöområdet och har resulterat i sekundärrättsliga initiativ som ingår i den gröna given, såsom förordningen om ekodesignkrav för hållbara produkter, batteriförordningen och direktivet

<sup>65</sup> Jfr med Europadomstolens dom i Verein KlimaSeniorinnen Schweiz m.fl. mot Schweiz (9.4 2024). Krämer, L., Badger, C., Krämer's EU Environmental Law, 9:e upplagan, Hart Publishing, 2024, s. 137–138.

<sup>66</sup> De Vries, S., Neergaard, U., *Recalibration of EU Internal Market Law Paradigms in Light of the EU Green Deal*, s. 13.

<sup>67</sup> Langlet, D., Mahmoudi, S., *EU Environmental Law and Policy*, Oxford University Press, 2016, s. 105 f.

om gemensamma regler för att främja reparation av varor.<sup>68</sup> Sådana lagstiftningsåtgärder syftar till att göra den inre marknaden till en hållbar, cirkulär ekonomi och antas för att genomföra Europas gröna omställning. Artikel 114(3) FEUF anger uttryckligen att harmoniserande åtgärder som syftar till att främja den inre marknads funktion måste hålla en hög standard av hälso- och miljöskydd. På detta sätt integreras intresset av att skapa en välfungerande inre marknad, med principer såsom äganderätt och näringsfrihet som grund, med jämbördiga mål om skydd för människa och miljö. Det finns goda skäl att innehållet i de principer som underbygger den inre marknaden utvecklas till att inkludera även ”gröna” mål om ekologi och hållbarhet och miljöansvar. Detta för att den inre marknaden ska kunna medverka till den gröna omställningen. Valet av rättslig grund för den harmoniserande lagstiftningen kan sedan visa sig avgörande när EU-domstolen i sin rättspraxis ska tolka, tillämpa och göra intresseavvägningar mellan olika skyddsvärda intressen.<sup>69</sup> EU:s jordbrukspolitik är ett rättsområde som redan sett en utveckling av att integrera både den inre marknads ekonomiska friheter, miljöhänsyn och skydd för grundläggande rättigheter.<sup>70</sup>

## 6.2 Sverige och EU:s gröna omställning

I och med EU-medlemskapet år 1995 åtog sig Sverige att implementera de centrala sekundärrättsliga instrumenten fågelskyddsdirektivet och habitatdirektivet (livsmiljödirektivet).<sup>71</sup> Med stöd av dessa två direktiv beslutar varje medlemsstat om särskilda skydds- och bevarandeområden, Natura 2000-områden, som sedan godkänns på EU-nivå.<sup>72</sup>

I början av 2000-talet antogs även vattendirektivet och 2008 tillkom artskyddsförordningen. Efter hårda förhandlingar, där Sverige tagit tydlig ställning emot förslaget, antog rådet och Europaparlamentet

<sup>68</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1781 av den 13 juni 2024 om upprättande av en ram för att fastställa ekodesignkrav för hållbara produkter, om ändring av direktiv (EU) 2020/1828 och förordning (EU) 2023/1542 och om upphävande av direktiv 2009/125/EG (Text av betydelse för EES), EUT L, [2024]1781/1, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1542 av den 12 juli 2023 om batterier och förbrukade batterier, om ändring av direktiv 2008/98/EG och förordning (EU) 2019/1020 och om upphävande av direktiv 2006/66/EG (Text av betydelse för EES) EUT [2023] L 191/1, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1799 av den 13 juni 2024 om gemensamma regler för att främja reparation av varor och om ändring av förordning (EU) 2017/2394 och direktiven (EU) 2019/771 och (EU) 2020/1828 (Text av betydelse för EES) [2024] EUT L 1799/1.

<sup>69</sup> De Vries, S., Neergaard, U., *Recalibration of EU Internal Market Law Paradigms in Light of the EU Green Deal*, s. 11.

<sup>70</sup> Se analysen av Purnhagen, K. P., *The increasing overlap of agricultural, free movement and competition law in the EU*, *European Law Review*, 46 (1), 2021, s. 20–36.

<sup>71</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar, EUT L 20, 2010, s. 7–25 (som kodifierade Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar). Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, EGT L 206, 1992, s. 7–50.

<sup>72</sup> <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/natura-2000-omraden/> (senast besökt 2024-12-18).

slutligen vad som brukar kallas naturrestaureringslagen 2024.<sup>73</sup> Den anger standarder för långsiktiga restaureringsmål för olika typer av ekosystem tillsammans med förbud mot att vidta åtgärder som leder till försämringar. Naturrestaureringslagen förpliktigar medlemsstaterna att genomföra nationell återställningsplanering och att regelbundet genomföra statusutvärderingar och rapportera dessa till kommissionen. Den är ett av huvudinstrumenten för att genomföra den gröna given samt EU:s strategi för biologisk mångfald år 2030.<sup>74</sup>

Den europeiska gröna given lägger fram en rad målsättningar som förvisso är ambitiösa men som också är förenliga med andra målsättningar inom EU:s politikområden.<sup>75</sup>

Trots att naturrestaureringslagen är en EU-förordning, som ska vara direkt tillämplig i sin helhet i medlemsstaternas rättsordningar, så förutsätter den betydande implementeringsåtgärder på medlemsstatsnivå. Dock ska de implementeringsåtgärder som Sverige vidtar göras i samråd med och med godkännande av Europeiska kommissionen. Som ett led i målbilden som finns inom den gröna omställningen på EU-nivå, samt inom nationellt satta mål på miljöområdet, fastställde Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i december 2024 en gemensam nationell strategi för formellt skydd för skog.<sup>76</sup> I strategin presenteras olika former för hur det formella skyddet för skogsområden ska fastställas i överenskommelse mellan markägare och myndigheter och ska ha frivillighet som grund. Strategin är på det sättet i linje med regeringens proposition från 2021 som föreslog ett stärkande av äganderätten genom att som utgångspunkt basera skyddsåtgärder avseende skog på markägares frivillighet.<sup>77</sup>

### *6.3 Hur görs avvägningen mellan markägarens äganderätt och EU:s bindande miljö- och klimatåtgärder?*

Kärnan för de svenska markägare och skogsbrukare som kommer påverkas av EU:s miljö- och klimatlagstiftnings effekter är under vilka förutsättningar den enskildes egendomsskydd får inskränkas av hänsyn till de EU-rättsliga förpliktelseerna som syftar till att uppnå bindande miljömål. Det svenska grundlagsskyddet för äganderätten, som i sin tur ska tolkas i konformitet med EKMR:s standard, trumfas av den tillämpliga EU-rätten på det här området med hänvisning till principen om EU-rättens företräde. Det EU-rättsliga skyddet för äganderätten som en

<sup>73</sup> Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869.

<sup>74</sup> Reese, M., *The EU's New Nature Restoration Law – Now for Implementation!*, Journal for European Environmental & Planning Law, 21, 2024, s. 361–364.

<sup>75</sup> De Sadeleer, Nicolas, *Implementing the European Green Deal: A Long and Winding Road*, Weekend Editon No 226, EU Law Live, 2025.

<sup>76</sup> Naturvårdsverket (2024) *Nationell strategi för formellt skydd av skog — Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens reviderade nationella strategi för formellt skydd av skog*, Rapport 7168, ISBN 978-91-620-7168-4.

<sup>77</sup> Prop. 2021/22:58 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund.

grundläggande rättighet i stadgan är tillämplig i enskilda fall där en EU-rättslig reglering eventuellt har en inskränkande effekt på individens äganderätt.

Som framgår av EU-domstolens avgörande i *Melloni*: om en EU-rättslig lagstiftningsåtgärd är kompatibel med stadgans rättighetsstandard så anger principen om EU-rättens företräde att en nationell domstol inte får bortse från den lagstiftningsåtgärden med hänvisning till det egna konstitutionella rättighetsskyddet.<sup>78</sup> Det innebär att EU-rätten inte hindrar att en generösare ersättningsrätt görs gällande enligt den svenska grundlagen i lägen då skogsägares brukanderätt måste inskränkas för att uppnå EU-rättsliga miljö- och klimatmål. Däremot får 2 kap. 15 § RF inte användas för att ogiltigförklara en EU-rättslig regel som i sig uppfyller stadgans skyddsnivå i artikel 17(1). Enbart EU-domstolen är behörig att avgöra huruvida en lagstiftningsåtgärd från EU på miljö- och klimatområdet är i strid med äganderätten i artikel 17(1) i stadgan på ett sådant sätt att rättsakten ska ogiltigförklaras.<sup>79</sup>

## 7 Egendomsskyddet för markägare: ett integrativt perspektiv av EU-rätten och svensk rätt

Äganderättens främsta funktion är att skydda individen från godtyckliga egendomsberövanden.<sup>80</sup> I en europarättslig kontext avser artikel 1 i 1:a tilläggsprotokollet till EKMR att garantera individens ekonomiska rätt på en fri marknad sammankopplat med att säkra individens självbestämmande och autonomi.<sup>81</sup>

För att EU:s inre marknad ska fungera krävs att EU starkt skyddar äganderättens brukandefrihet, näringsfriheten och rättsstatliga värden som förutsebarhet och skydd för berättigade förväntningar. Samtidigt ska EU verka för att leverera en grön omställning och skapa reglering på klimat- och miljöområdet som utmanar just brukandefrihet och förutsebarheten av investeringar i skogsbruk.<sup>82</sup>

När EU-rätten är tillämplig är svenska domstolar och rättsvårdande myndigheter som utgångspunkt skyldiga att, vid en eventuell normkonflikt, i första hand tillämpa EU-rätten före både svensk grundlag och övriga författningar. Avseende EU-lagstiftning som ska tillämpas eller

<sup>78</sup> Mål C-399/11, *Melloni*, EU:C:2013:107. De Witte, B., *Article 53: Level of Protection*, i Peers, S. m.fl., 'The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary', (2:a upplagan), Hart Publishing, 2021, s. 1683–1684.

<sup>79</sup> Artikel 264 FEUF jämte Artikel 51(1) i EU-stadgan. Se Generaladvokat Saugmandsgaard Øes förslag till avgörande i Mål C-235/17, *Kommissionen mot Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark)*, p. 68. Jfr med Mål C-236/09, *Association Belge des Consommateurs Test-Achats m.fl.*, EU:C:2011:100.

<sup>80</sup> Åhman, K., *Egendomsskyddet: äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna*, s. 24.

<sup>81</sup> *Ibid.* s. 33.

<sup>82</sup> Soininen, N., Huhta, K., Vesa, S., *The Rule of Law and the EU Green Deal – uneasy interactions between legal instruments and the legal systemic landscape*, skriven för 'Greening Europe and the Rule of Law: Opportunities for and limits to EU's Legal Power', Edward Elgar, (2025 kommande).

implementeras i Sverige som påverkar markanvändning och skogsbruk, är dock stadgans skydd för äganderätten direkt tillämpligt. Det innebär dock inte att 2 kap. 15 § RF kan bortses från. Som framgår av stadgans artikel 53, vilken anger skyddsnivån av dess bestämmelser, ska ingen bestämmelse i stadgan tolkas på ett sådant sätt att den inskränker mänskliga rättigheter och grundläggande friheter såsom de skyddas i medlemsstaternas författningar inom respektive tillämpningsområde.

När 2 kap. 15 § RF anger ”full ersättning” som krav vid expropriering av mark, och artikel 17(1) i stadgan anger ”rättmätig ersättning” ska alltså inte rätten till full ersättning enligt den svenska bestämmelsen inskränkas. Principen om EU-rättens företräde justeras därmed av att artikel 53 i stadgan inte avser att förta skyddsnivån som anges i den nationella rättsordningen.<sup>83</sup> När unionsrätten är tillämplig finns därmed en direkt väg till Europarättens standard för egendomsskydd i form av artikel 17(1) i stadgan som ett komplement till 2 kap. 15 § RF. I jämförelse är stadgans genomslag alltså mer direkt, men hänger på att det i det enskilda fallet rör sig om en tillämpning av unionsrätten enligt artikel 51(1) i stadgan. Generellt kan sägas att den nivå av fri- och rättighetskydd som RF ger har höjts genom EU-domstolens praxisutveckling på detta område, och införlivandet av stadgan i primärrätten.<sup>84</sup>

Att för svensk del genomföra EU:s bindande klimatåtgärder på ett sätt som innebär att skogsägare inte får avverka skog är en inskränkning i egendomsskyddet enligt artikel 17(1) i stadgan. Avverkningsförbud kan förvisso motiveras med det allmänna samhällsintresset att åstadkomma en grön omställning och uppnå bindande klimatmål. Enligt artikel 52(1) i stadgan måste dock inskränkningen vara proportionerlig och förenlig med det väsentliga innehållet i äganderätten — i annat fall råder en olaglig kränkning av egendomsskyddet. Av avgörande betydelse för den bedömningen är hur svenska myndigheter sköter handläggningen av sådana ärenden, huruvida markägare har tillgång till effektiva rättsmedel samt att ersättning utgår för den ekonomiska skada som rådighetsinskränkningen utgör. Att respektera rättsstatliga principer som rättssäkerhet, förutsebarhet och skyddet för berättigade förväntningar är centralt för den gröna omställningens legitimitet.

## 8 Avslutande reflektioner

Att EU har ambitioner att genomföra en övergång till en hållbar och klimatneutral ekonomi tillgodoser i sig rättighetskrav såsom rätten till hälsa, till liv och till ren miljö, vilka skyddas av artikel 37 i stadgan. Samtidigt måste en sådan övergång ske på ett sätt som uppfyller legitimitetskrav såväl som rättsstatliga krav där även de negativa friheterna,

<sup>83</sup> Mål C-399/11, *Melloni*, och mål C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114.

<sup>84</sup> Nergelius, J., *De europeiska domstolarna och det svenska äganderättskyddet*, s. 51.

såsom äganderätten och näringsfriheten tillgodoses och respekteras.<sup>85</sup> I annat fall måste EU och dess medlemsstater välja bort rättsstatliga värden som rättssäkerhet, förutsebarhet och skyddet för berättigade förväntningar för att kunna uppnå hållbarhetsmål. I stället bör dessa värden förenas och om nödvändigt måste våra föreställningar om äganderätten och andra ekonomiska friheter omdanas för att hållbarhet och miljöhänsyn. EU-rätten erbjuder i dagsläget ingen tydlig lösning på denna spänning, vilket gör att medlemsstaterna själva måste ta ansvar för att balansera implementeringen av den gröna givens reglering i balans med både äganderätten, näringsfriheten och rättsstatliga principer.

Ska rättsstatlighet och respekt för grundläggande rättigheter ses som själva förutsättningarna för den gröna omställningen, eller ska de behandlas som motstående intressen, rentav hinder, för klimatåtgärdernas genomförande? Det är den diskussion som nationella beslutsfattare och jurister fortsatt måste föra eftersom EU-rätten har överlåtit åt medlemsstaternas egna rättsordningar att själva förena implementeringen av den gröna givens klimatmål med skyddet för grundläggande rättigheter och ekonomiska friheter.

<sup>85</sup> Soininen, N., Huhta, K., Vesa, S., *The Rule of Law and the EU Green Deal – uneasy interactions between legal instruments and the legal systemic landscape.*