

Promemoria

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd
av artskyddet

KN2026/00002

Januari 2026

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian lämnas förslag som syftar till att säkerställa att fastighetsägare får en fullgod kompensation vid begränsningar i pågående markanvändning till följd av bestämmelser om skydd för djur och växter. Förslagen innebär att miljöbalkens regler om ersättning vid ingripanden av det allmänna, som bl.a. gäller vid rådighetsinskränkningar på grund av vissa beslut om områdesskydd, även ska gälla vid rådighetsinskränkningar på grund av beslut om att helt eller delvis neka dispens från artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser.

Det föreslås, på motsvarande sätt som för ersättning som betalats för beslut om områdesskydd, finnas möjlighet för staten att kräva tillbaka ersättningen i situationer där begränsningen till följd av artskyddet inte längre består eller om åtgärder vidtas i strid med det ersättningsgrundande beslutet.

Det föreslås även att Skogsstyrelsen ska få i uppgift att på statens vägnar försöka komma överens med fastighetsägare som gör anspråk på ersättning på grund av artskyddet. Genom att rätten till ersättning tydliggörs i lag skapas förutsättningar för att Skogsstyrelsen ska kunna komma överens med fastighetsägare på frivillig väg.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2026.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 31 kap. 4, 5, 9 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 31 kap. 15 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

31 kap.

4 §¹

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,

2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturresevat,

3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,

4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,

5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,

6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§,

7. en vägran att ge dispens enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §, eller att en sådan dispens har förenats med särskilda villkor,

7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet, eller

8. föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket 1 fiskelagen (1993:787).

8. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet, eller

9. föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket 1 fiskelagen (1993:787).

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

5 §²

Om ett beslut som avses i 4 § första stycket 1, 2, 5, 6 eller 8

Om ett beslut som avses i 4 § första stycket 1, 2, 5, 6 eller 9

¹ Senaste lydelse 2025:270.

² Senaste lydelse 2025:42.

innebär att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd, betalas ersättning endast om tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor.

innebär att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd, betalas ersättning endast om tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Om det enligt 7 kap. 24 § har meddelats ett förbud att vidta en åtgärd utan tillstånd och tillstånd vägras, gäller 4 § första stycket.

9 §³

Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429), beslut om föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket 1 fiskelagen (1993:787) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket, *beslut om dispens enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §*, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429), beslut om föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket 1 fiskelagen (1993:787) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Att en rätt till talan, ersättning eller inlösen med anledning av ett sådant beslut har förlorats på grund av bestämmelserna i 12 eller 13 § eller motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen hindrar inte att beslutet beaktas enligt första stycket.

13 §⁴

Om det inte finns någon överenskommelse om ersättning enligt 4 eller 11 § eller om inlösen enligt 8 § och rätten till talan inte har gått förlorad enligt 12 §, ska den som vill göra anspråk på ersättning eller kräva inlösen väcka talan mot den som är skyldig att betala ersättning eller att lösa in fastigheten. Talan ska väckas hos mark- och miljödomstolen inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har fått laga kraft. Om talan inte väcks inom den tiden går rätten till ersättning eller inlösen förlorad.

³ Senaste lydelse 2025:270.

⁴ Senaste lydelse 2025:42.

Om anspråket grundas på ett beslut som avses i 4 § första stycket 8, ska talan i stället väckas inom ett år från det att föreskrifterna har trätt i kraft.

Om anspråket grundas på ett beslut som avses i 4 § första stycket 9, ska talan i stället väckas inom ett år från det att föreskrifterna har trätt i kraft.

15 a §

Om ersättning enligt 4 § första stycket 7 har betalats får fastighetsägaren förpliktas att betala tillbaka ersättningen eller del av den, om

1. därefter dispens har getts eller förhållandena i övrigt har ändrats så att den begränsning av markanvändningen som följer av beslutet helt eller delvis har upphört, och

2. det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av de ändrade förhållandena och omständigheterna i övrigt.

Fastighetsägaren får också förpliktas att betala tillbaka ersättningen om en åtgärd har vidtagits i strid mot ett sådant beslut som avses i första stycket och tillsynsmyndigheten har beslutat att inte kräva rättelse.

Talan om återbetalning enligt första stycket ska väckas vid mark- och miljödomstolen senast tio år efter det att ersättningen betalades ut. Talan om återbetalning enligt andra stycket ska väckas vid samma domstol inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på har fått laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut. Rätten att föra talan går annars förlorad.

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

2. Lagen tillämpas inte i mål om ersättning med anledning av ett sådant beslut som avses i 31 kap. 4 § första stycket 7, om talan om ersättning har väckts före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Härigenom föreskrivs att 1 och 34–36 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2025:750

Föreslagen lydelse

1 §⁵

Denna förordning innehåller bestämmelser om skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken. I förordningen finns också bestämmelser om vilthägn enligt 12 kap. 11 § miljöbalken *och om föreläggande om stängselgenombrott enligt 26 kap. 11 § miljöbalken.*

Denna förordning innehåller bestämmelser om skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken. I förordningen finns också bestämmelser om vilthägn enligt 12 kap. 11 § miljöbalken, föreläggande om stängselgenombrott enligt 26 kap. 11 § miljöbalken *och ersättning som grundas på anspråk enligt 31 kap. miljöbalken.*

I nationalparksförordningen (1987:938) finns bestämmelser om nationalparker.

Bestämmelser om förbud mot fiske med redskap som släpas i botten i skyddade områden finns i 2 kap. 6 a–6 d §§ förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

34 §⁶

Länsstyrelsen ska på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet i ärenden

1. enligt 7 kap. miljöbalken,

2. där sådana anspråk grundas på ett beslut om föreskrifter som avses i 31 kap. 4 § första stycket 8 miljöbalken eller på ett beslut enligt sådana föreskrifter.

I ärenden som rör biotopskyddsområden enligt 6 § ska dock Skogsstyrelsen på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet.

2. där sådana anspråk grundas på ett beslut om föreskrifter som avses i 31 kap. 4 § första stycket 9 miljöbalken eller på ett beslut enligt sådana föreskrifter.

I ärenden som rör biotopskyddsområden enligt 6 § ska dock Skogsstyrelsen på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet. *Detsamma gäller i ärenden där sådana anspråk grundas på ett beslut som avses i 31 kap. 4 § första stycket 7.*

⁵ Senaste lydelse 2025:750.

⁶ Senaste lydelse 2025:33.

Länsstyrelsen kan på begäran förskottera medel för ändamål som avses i 31 kap. 11 § miljöbalken.

35 §

Ingår en fastighet i en häradsallmänning eller annan samfällighet som enligt gällande bestämmelser inte får minskas, *skall* länsstyrelsen eller kommunen hålla inne ersättningsbelopp som samfälligheten har rätt till enligt 31 kap. 4 och 8 §§ miljöbalken, till dess det slutligen har avgjorts *hur det skall förfaras* med beloppet.

Om en fastighet *ingår* i en häradsallmänning eller annan samfällighet som enligt gällande bestämmelser inte får minskas, *ska* länsstyrelsen, *Skogsstyrelsen* eller kommunen hålla inne ersättningsbelopp som samfälligheten har rätt till enligt 31 kap. 4 och 8 §§ miljöbalken, till dess det slutligen har avgjorts *vad som ska göras* med beloppet.

36 §

Om talan om ersättning eller inlösen enligt 31 kap. miljöbalken förs i domstol, företräds staten av Kammarkollegiet. Kammarkollegiet *skall* samråda med den myndighet som enligt 2 § första stycket denna förordning har det centrala ansvaret för det aktuella skyddet.

Om talan om ersättning eller inlösen enligt 31 kap. miljöbalken förs i domstol, företräds staten av Kammarkollegiet. Kammarkollegiet *ska* samråda med den myndighet som enligt 2 § första stycket denna förordning har det centrala ansvaret för det aktuella områdesskyddet.

Om talan om ersättning eller inlösen grundas på ett beslut som avses i 31 kap. 4 § första stycket 7 miljöbalken, ska Kammarkollegiet i stället samråda med länsstyrelsen, Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket samt vid behov andra myndigheter som berörs.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:308) om fastighetsregister

Härigenom föreskrivs att 27 och 37 §§ förordningen (2000:308) om fastighetsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 §⁷

Under planer m.m. ska följande redovisas:

1. regionplan eller översiktsplan,
2. detaljplan, områdesbestämmelser eller motsvarande äldre planer,
3. bestämmelse om marks användning som har meddelats enligt miljöbalken, väglagen (1971:948), kulturmiljölagen (1988:950), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg eller motsvarande äldre författning,
4. utredning om tillämpning av 6 kap. 3–5 §§ plan- och bygglagen (2010:900) eller motsvarande äldre utredning,
5. beslut om ersättning för gator och andra allmänna platser enligt plan- och bygglagen eller utredning om anläggningsavgift enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster eller beslut eller utredning av motsvarande art enligt äldre bestämmelser,

6. beslut om ersättning enligt 31 kap. 4 § första stycket 7 miljöbalken,

6. skydd för ytvattentäcker och enskilda grundvattentäcker enligt 40 § första stycket 5 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller motsvarande äldre bestämmelse,

7. bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45), och
8. fornlämning.

Uppgifter får även redovisas om jaktvårdsområden och fiskevårdsområden.

7. skydd för ytvattentäcker och enskilda grundvattentäcker enligt 40 § första stycket 5 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller motsvarande äldre bestämmelse,

8. bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45), och
9. fornlämning.

37 §⁸

På registerkartan ska redovisas

På registerkartan ska *följande* redovisas:

1. gränser och beteckningar för bestående fastigheter och samfälligheter,
2. områden för servitut som avses i 22 § första stycket 1,
3. områden för nyttjanderätt som avses i 22 § första stycket 3,
4. områden och beteckningar för bestående enheter beträffande gemensamhetsanläggningar m.m.,
5. områden för ledningsrätt enligt ledningsrättslagen (1973:1144),
6. områden för vägrätt enligt väglagen (1971:948),

⁷ Senaste lydelse 2016:988.

⁸ Senaste lydelse 2013:808.

7. planer m.m. enligt 27 § första stycket 2–8 och andra stycket, 7. planer m.m. enligt 27 § första stycket 2–9 och andra stycket,
8. kvartersindelningen och kvartersnamnen enligt 12 §,
9. indelningen i län och kommuner, samt
10. indelningen i socknar vid den tidpunkt då register över fastigheter och samfälligheter började föras med hjälp av automatiserad behandling.
Utöver vad som anges i första stycket får på registerkartan redovisas detaljer som krävs för orienteringen samt övriga uppgifter med anknytning till fastigheter och samfälligheter.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.

1.4 Förslag till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845)

Härigenom föreskrivs att det i artskyddsförordningen (2007:845) ska införas en ny paragraf, 71 a §, och närmast före 71 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Ersättning

71 a §

Bestämmelser om ersättning och inlösen finns i 31 kap. miljöbalken. I förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. finns bestämmelser om underrättelse om beslut samt om ersättning och inlösen enligt 31 kap. miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.

2 Ärendet

Regeringen beslutade den 20 maj 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över artskyddsförordningen (2007:845) och ta ställning till om ändringar i miljöbalkens ersättningsbestämmelser eller andra delar av balken är nödvändiga för att översynens syfte ska kunna nås (dir. 2020:58). Utredningen tog namnet Artskyddsutredningen (M 2020:3). Den 10 juni 2021 redovisade utredningen betänkandet Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar (SOU 2021:51). I betänkandet lämnar utredningen ett stort antal förslag och bedömningar. Utredningen föreslår bl.a. att det ska införas nya fridlysningsbestämmelser i 8 kap. miljöbalken och en ny ersättningsmodell för rådhetsinskränkningar till följd av fridlysningsbestämmelserna. Utredningens förslag till ersättningsmodell är utformat utifrån utredningens slutsats att sådana rådhetsinskränkningar omfattas av den grundlagsskyddade rätten till ersättning enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen (se SOU 2021:51, s. 735, 736 och 1173). Betänkandet har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Klimat- och näringslivsdepartementet (KN2023/01619).

Förslagen i denna promemoria har tagits fram som ett led i det fortsatta arbetet med beredning av betänkandets förslag om ersättning för rådhetsinskränkningar till följd av artskyddet.

3 Rätt till ersättning för skydd av arter

3.1 Föreskrifter om artskydd enligt miljöbalken

I 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om artskydd. Bemyndigandet i 1 § avser föreskrifter om förbud mot att inom landet eller del av landet döda, skada, fänga eller störa vilt levande djur eller att ta bort eller skada sådana djurs ägg, rom eller bon eller att skada eller förstöra sådana djurs fortplantningsområden och viloplatser. Bemyndigandet i 2 § avser föreskrifter om förbud mot att inom landet eller del av landet ta bort, skada eller ta frö eller andra delar från vilt levande växter.

Med stöd av bemyndigandena har regeringen meddelat föreskrifter om fridlysning i artskyddsförordningen (2007:845). Bestämmelser om fridlysning finns i 4–15 §§ artskyddsförordningen och i bilaga 1 och 2 till förordningen.

Fridlysningsbestämmelserna innehåller förbudsbestämmelser som avser vilt levande djur, 4–6 §§, förbudsbestämmelser som avser vilt levande växter, 7–9 §§, bestämmelser om undantag och dispens från förbuden, 10–15 §§.

Fridlysningsbestämmelserna utgör till stor del ett genomförande av EU:s bestämmelser om artskydd i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av

livsmiljöer samt vilda djur och växter respektive Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar). Således är bestämmelserna om fridlysning av vilda fåglar i 4 § ett genomförande av förbuden i artikel 5 a–d i fågeldirektivet. Bestämmelserna om fridlysning av vilt levande djur i 4 a och 5 §§ är ett genomförande av förbuden i artiklarna 12.1 och 15 i art- och habitatdirektivet och bestämmelserna om fridlysning av växter i 7 § ett genomförande av förbuden i artikel 13.1 a) och 13.2 i samma direktiv. Dispensbestämmelserna i 14 § genomför artikel 9.1 i fågeldirektivet och artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet. Enligt den EU-baserade fridlysningsbestämmelsen i 4 § gäller förbuden i bestämmelsen vilda fåglar. För förbuden i de andra EU-baserade fridlysningsbestämmelserna i 4 a, 5 och 7 §§ artskyddsförordningen framgår det av respektive bestämmelse och av bilaga 1 till förordningen för vilka arter de gäller. Dessa fridlysningsbestämmelser skyddar dels arter som Sverige är skyldigt att skydda enligt fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet, dels myskoxe och järv som omfattas av bilaga 2 till Europarådets konvention om skyddet av europeiska arter av djur och växter och deras naturliga livsmiljöer (Bernkonventionen).

Därutöver innehåller artskyddsförordningen nationella fridlysningsbestämmelser. Bestämmelserna i 6, 8 och 9 §§ innehåller förbud avseende nationellt fridlysta arter, i bilaga 2 anges vilka arter som är nationellt fridlysta samt omfattningen av fridlysningen och i 10–13 och 15 §§ finns undantags- och dispensbestämmelser från de nationella förbuden. De nationella fridlysningsbestämmelserna skyddar framför allt arter grundat på nationella bedömningar men också vissa arter som Sverige är skyldigt att skydda enligt internationella åtaganden, t.ex. arter som omfattas av bilaga 3 till Bernkonventionen. För nationellt fridlysta arter framgår det av bilaga 2 om arten är fridlyst enligt 6, 8 eller 9 § och i vilka delar av landet som fridlysningen gäller. I sammanhanget bör det nämnas att de nationella fridlysningsbestämmelserna och vilka arter som skyddas av de bestämmelserna är föremål för en översyn. Den 24 juli 2025 beslutade regeringen att ge Naturvårdsverket i uppdrag att bl.a. föreslå vilka arter som bör vara nationellt fridlysta och föreslå hur en regelbunden översyn av arter som bör vara nationellt fridlysta kan ske (KN2025/01532). Samma dag remitterade Klimat- och näringslivsdepartementet promemorian Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen (KN2025/01529).

3.2 Högsta domstolens dom Tjäderspelet i Malsättra

Högsta domstolen har den 5 april 2023 meddelat en dom (Tjäderspelet i Malsättra, NJA 2023 s. 291) i ett mål om ersättning på grund av avverkningsförbud. I domen slår Högsta domstolen fast att en fastighetsägare under speciella omständigheter kan ha rätt till ersättning för begränsningar i markanvändningen som följer av artskyddsförordningen. I domen tillerkände domstolen en fastighetsägare ersättning från staten eftersom fastighetsägaren på grund av bestämmelserna i 4 §

artskyddsförordningen inte hade kunnat avverka ett skogsområde om 22 hektar. I domen uttalar Högsta domstolen bl.a. att en markanvändning som strider mot de allmänna hänsynsreglerna är otillåten och därför inte ska bedömas som pågående markanvändning. Domstolen uttalar vidare att bestämmelserna i artskyddsförordningen utgör en precisering av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Det innebär att rådighetsinskränkningar som följer av hänsynsreglerna, till skillnad från inskränkningar till följd av beslut om exempelvis nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden, inte omfattas av den grundlagsfästa rätten till ersättning. (Artskyddsutredningen kom fram till motsatt slutsats [se SOU 2021:51, s. 735, 736 och 1173].) Domstolen uttalar vidare att en fastighetsägare normalt inte har rätt till ersättning av staten för begränsningar i markanvändningen som följer direkt av artskyddsförordningen. Enligt domstolen kan dock enligt allmänna principer en sådan rätt till ersättning ändå föreligga utan stöd av lag. En sådan ersättningsrätt enligt allmänna principer kan bara föreligga under speciella omständigheter, när inskränkningen är så särskilt betungande för den enskilde att det inte framstår som rimligt att fastighetsägaren ensam tvingas ta de ekonomiska konsekvenserna av en i och för sig motiverad begränsning i markanvändningen. Enligt domstolen bör rätten till ersättning då regelmässigt förutsätta, utöver att begränsningen har varit mycket betungande för den enskilde, att han eller hon har begärt men nekats dispens enligt artskyddsförordningen. Eftersom denna ersättningsrätt inte följer direkt av 31 kap. 4 § miljöbalken bör enligt domstolen ersättningen inte överstiga fastighetsägarens faktiska skada.

3.3 Egendomsskyddet

I artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) finns bestämmelser om skydd för egendom. I artikeln anges att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och folkrättens allmänna grundsatser. Detta inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Av Europadomstolens praxis följer att en inskränkning i egendomsskyddet inte får innebära att en orimligt stor börda läggs på den enskilde, vilket kan motverkas genom en ersättningsrätt (se t.ex. Europadomstolens dom den 30 juni 2005 i målet Jahn m.fl. mot Tyskland, nr 46720/99, 72203/01 och 72552/01). Av lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna framgår att konventionen, inklusive de tillägg som gjorts genom det första tilläggsprotokollet, gäller som svensk lag. Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår vidare att lag eller föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom 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.

Enligt andra stycket i 2 kap. 15 § regeringsformen ska ersättning vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag. Huvudregeln är alltså att det ska finnas en rätt till ersättning när det allmänna inskränker användningen av mark. Från denna huvudregel undantas dock vissa inskränkningar. Vid inskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller nämligen, enligt paragrafens tredje stycke, vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. I förarbetena till regeringsformen nämns inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden som exempel på fall där ersättningsrätt ska vara tillförsäkrad enligt huvudregeln i andra stycket. Som exempel på inskränkningar som omfattas av undantagsregeln i tredje stycket nämns de bestämmelser i miljöbalken som tidigare fanns i hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen. Där framhålls även att begreppen hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl även får anses omfatta djurskyddshänsyn (se proposition 2009/10:80 s. 168–170).

Den princip som kommer till uttryck i 2 kap. 15 § tredje stycket innebär att det normalt är fastighetsägaren själv som får bära kostnaderna för att efterleva förbuden i artskyddsförordningen eller andra krav som grundas på miljöskyddsskäl (se bl.a. NJA 2023 s. 291). Denna princip är dock inte absolut. I samband med att det tredje stycket infördes, uttalades i förarbetena att det vid stiftande av lag som medför rätt för det allmänna att inskränka användningen av mark av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl får övervägas om en rätt till ersättning ska införas. Av förarbetena framgår även att regeringen ansåg att det fanns ett behov av att se över den underliggande lagstiftningen för att ringa in de fall där ersättning bör lämnas trots att ett ingripande skett av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl (se prop. 2009/10:80 s. 169 och 170). Regeringen utsåg därför en särskild utredare för att se över den lagstiftning som möjliggör rådighetsinskränkningar av hälso-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl (dir. 2012:59). Utredningen, som tog namnet Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar, redovisade den 14 augusti 2013 betänkandet Ersättning vid rådighetsinskränkningar – vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? (SOU 2013:59). Utredningen lämnade inte några författningsförslag.

3.4 Pågående markanvändning kan avsevärt försvåras till följd av föreskrifter om artskydd

Som framgår ovan är det för den grundlagsfästa rätten till ersättning vid en rådighetsinskränkning av betydelse huruvida rådighetsinskränkningen

medför att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. För att ta ställning till ersättningsrätt vid artskydd behöver man därför utvärdera om artskydd kan innebära ett avsevärt försvårande av markanvändningen.

Bemyndigandena i 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken avser föreskrifter om artskydd, närmare bestämt förbud till skydd för djur och växter. Förbud till skydd för djur får enligt bemyndigandet inte gälla fall då ett skyddat djur måste dödas, skadas, fångas eller störas till försvar mot angrepp på person eller värdefull egendom. Bortsett från denna inskränkning innehåller bemyndigandena inte någon uttrycklig begränsning i fråga om hur långtgående konsekvenser som sådana förbud kan ge upphov till. Någon sådan begränsning kommer inte heller till uttryck i de föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndigandena, dvs. fridlysningsbestämmelserna i 4–15 §§ artskyddsförordningen.

Enligt Utredningen om ersättning vid rådhetsinskränkningar är det oklart om fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen innehåller en begränsning som innebär att de inte kan anses medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Enligt utredningen går det inte att besvara frågan om en ersättningsrätt bör införas, utan att man först klargör vilka rådhetsinskränkningar som kan vidtas med stöd av bestämmelserna (SOU 2013:59 s. 154 och 155).

Frågan om fridlysningsbestämmelsernas räckvidd har därefter tydliggjorts i rättspraxis och numera är det otvetydigt att förbuden i de gällande fridlysningsbestämmelserna kan få till följd att pågående markanvändning avsevärt försvåras (se bl.a. NJA 2023 s. 291 och Mark- och miljööverdomstolens domar den 28 februari 2024 i målen nr M 11525-22, M 11526-22 m.fl.). Med stöd av bemyndigandena i 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken kan alltså föreskrifter om artskydd meddelas, såsom de nu gällande fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen, som kan medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

3.5 Föreskrifter om artskydd omfattas inte av den grundlagsskyddade rätten till ersättning

För att avgöra om enskilda är tillförsäkrade ersättning när pågående markanvändning avsevärt försvåras till följd av fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen, behöver det tas ställning till om inskränkningar i markanvändningen som de bestämmelserna ger upphov till faller in under andra eller tredje stycket i 2 kap. 15 § regeringsformen. Den frågan har tidigare varit omdiskuterad (se t.ex. SOU 2013:59 s. 154 och 155, SOU 2021:51 s. 734–736).

Högsta domstolen uttalar i domen Tjäderspelet i Malsättra (NJA 2023 s. 291, punkt 26) att regleringen i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen måste läsas mot bakgrund av de principer som bär upp miljöbalken. Miljöbalken bygger på uppfattningen att en fastighetsägare vid nyttjandet av sin mark är skyldig att utan anspråk på ersättning från det allmänna ta långtgående hänsyn för att undvika skador på miljön. Uttrycket skada på miljön inbegriper enligt miljöbalkens förarbeten även sådant som att den biologiska mångfalden utarmas eller misshushållning med natur- och energiresurser (se prop. 1997/98:45, del I, s. 214). I

förarbetena uttalar vidare att en underförstådd och självklar begränsning i uttrycket pågående markanvändning är att endast lagenlig användning av mark eller byggnad berättigar till ersättning. Någon rätt till ersättning finns därför inte vid myndighetsingripanden i syfte att se till att en lags aktsamhets- eller hänsynskrav följs (prop. 1997/98:45 del 1 s. 551). Högsta domstolen uttalar i domen att det inte finns något som tyder på att lagstiftaren därefter, när 2 kap. 15 § regeringsformen fick sin nuvarande utformning, avsåg att åstadkomma någon mera påtaglig förändring i detta avseende.

Högsta domstolen slår mot den bakgrunden fast att sådana begränsningar i markanvändningen som enbart utgör en följd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken får anses falla utanför 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Bestämmelserna i artskyddsförordningen utgör en precisering av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Som Högsta domstolen konstaterar får därför även begränsningar i markanvändningen som är en följd av artskyddsförordningen anses falla utanför 2 kap. 15 § andra stycket (se NJA 2023 s. 291, punkt 27). Sådana begränsningar till följd av artskyddsförordningen får i stället anses vara sådana rådighetsinskränkningar som omfattas av undantagsregeln i 2 kap. 15 § tredje stycket, dvs. inskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Ur ett grundlagsperspektiv är lagstiftaren således fri att avgöra om ersättning ska ges och vilka förutsättningar som då ska vara uppfyllda.

3.6 En lagstadgad rätt till ersättning för ökad tydlighet och förutsebarhet

Artskyddsregelverket och dess fridlysningsbestämmelser är av central betydelse för att bevara hotade växt- och djurarter. De är också en viktig del i arbetet för att nå miljökvalitetsmålen och för att bevara den biologiska mångfalden. Tillämpningen av de gällande fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen medför samtidigt i många fall betydande inskränkningar i möjligheten att bedriva verksamheter och genomföra åtgärder. Artskyddsförordningens tillämpning har genererat ett mycket stort antal ärenden som prövats i domstol. Målen har bland annat rört förbud mot avverkning och andra begränsningar av skogsbruket.

Skyddet av äganderätten är av central betydelse. Äganderätten är en förutsättning för frihet och marknadsekonomi, och därmed en grund för det samhällssystem som gäller i vårt land. Men även för enskilda är respekten för privat ägande och rådighet över egendom av stor betydelse. Det är därtill självklart i en liberal demokrati som bygger på rättsstatens principer och skydd för mänskliga rättigheter att äganderätten ska vara starkt skyddad.

Ett tydliggörande av ersättningsmöjligheterna ökar förutsebarheten av i vilka situationer ersättning kan utgå, något som i sin tur kan bidra till att minska intressekonflikter mellan pågående markanvändning och bevarandet av biologisk mångfald. Tydliggörandet av förutsättningarna för ersättning och dess beräkning bidrar även till ökade förutsättningar för

att lika fall behandlas lika. Mot denna bakgrund finns det ett behov av att reglera rätten till ersättning så att det förtydligas när fastighetsägare har rätt till ersättning. Därigenom blir förutsättningarna för ersättning mer förutsebara samtidigt som skyddet för biologisk mångfald upprätthålls.

4 Begränsningar till följd av artskyddet ska ersättas

Förslag

Rådighetsinskränkningar på grund av beslut som innebär att en artsskyddsdispens har nekats eller att en sådan dispens har beviljats och förenats med särskilda villkor, ska ersättas på motsvarande sätt som rådighetsinskränkningar på grund av vissa beslut om områdesskydd.

Rätten till ersättning på grund av artskyddet ska regleras i miljöbalken.

Skälen för förslaget

Beslut som medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras bör berättiga till ersättning

Som framgår i avsnitt 3.5 utgör artskyddsförordningen en precisering av miljöbalkens allmänna hänsynsregler och rådighetsinskränkningar till följd av artskyddsförordningen omfattas därför inte av den grundlagsfästa rätten till ersättning i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. De är i stället att se som sådana inskränkningar som sker av miljöskyddsskäl och som omfattas av undantagsregeln i tredje stycket i samma paragraf. Ur ett grundlagsperspektiv är lagstiftaren därför fri att avgöra om ersättning ska ges och vilka förutsättningar som då ska vara uppfyllda.

Som framgår i avsnitt 3.4 är det numera tydligt att förbuden i fridlysningsbestämmelserna kan få till följd att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Varken bemyndigandena i 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken eller de nuvarande fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen innehåller någon begränsning av hur ingripande sådana rådighetsinskränkningar kan vara. Förbuden i fridlysningsbestämmelserna gäller även om ett motsvarande förbud vid en proportionalitetsbedömning enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken skulle ha framstått som orimligt betungande för den enskilde. Vidare är utrymmet att vid dispensprövning enligt artskyddsförordningen ta hänsyn till olägenheter för den enskilde mindre än vid en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken (se NJA 2023 s. 291, punkterna 10 och 18). Med stöd av bestämmelserna kan i enskilda fall den pågående markanvändningen förbjudas helt inom stora områden.

Förekomsten av en skyddad art i ett område hänger samman med naturförhållandena i området. Eftersom sådana förhållanden vanligtvis är stabila om området lämnas ifred, kan det som regel antas att begränsningar som följer av artskyddsförordningen kommer att vara långvariga. Det

innebär t.ex. att den som inte tillåts gallra en skog med hänsyn till en skyddad art som regel kan utgå från att skogen inte heller kommer att kunna avverkas när den är mogen för det i framtiden. Begränsningen kan därför också förväntas medföra att den berörda fastighetens marknadsvärde minskar.

För den enskilde fastighetsägaren liknar konsekvenserna av rådhetsinskränkningar till följd av artskyddet på flera sätt konsekvenserna av inskränkningar till följd av beslut om skyddade områden såsom naturreservat. I båda fallen uppstår inskränkningarna ofta till följd av de naturvärden som finns i det berörda området. Dessutom kan ofta fastighetsägarens skötsel av området bidra till att sådana naturvärden uppstår. Eftersom områdesskydd oftast är permanent finns det som regel skäl att utgå från att rådhetsinskränkningar till följd av områdesskydd inte kommer att upphöra. Rådighetsinskränkningar inom ett område till följd av artskyddet är visserligen beroende av att arten fortsätter att förekomma inom området på ett sätt som begränsar markanvändningen men vanligtvis kan sådana inskränkningar ändå antas bestå under lång tid. Dessa likheter talar för att såväl förutsättningarna för rätt till ersättning till följd av artskyddet som ersättningens storlek bör motsvara vad som gäller för rätt till ersättning vid områdesskydd.

Vid beslut om områdesskydd aktualiseras rätt till ersättning om beslutet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. I sammanhanget bör därför något sägas om uttrycket pågående markanvändning i förhållande till artskyddet. Begränsningar i markanvändningen uppkommer som en direkt följd av förbuden i fridlysningsbestämmelserna. Ett beslut om att förbjuda eller neka dispens – exempelvis för en skogsavverkning – som grundas på fridlysningsbestämmelserna, innebär inte någon ytterligare begränsning i markanvändningen utan utgör i praktiken en bekräftelse av den redan tidigare gällande begränsningen (jfr NJA 2023 s. 291). I förarbetena till miljöbalken uttalas att en underförstådd och självklar begränsning i uttrycket pågående markanvändning är att endast lagenlig användning av mark eller byggnad berättigar till ersättning (prop. 1997/98:45 del 1 s. 551). När ett ingripande sker därför att den pågående användningen av marken var olovlig eller olaglig redan när den påbörjades, har fastighetsägaren inte rätt till ersättning (jfr Lagrådets yttrande till förslaget till miljöbalk, prop. 1997/98:45 del 2 bilaga 1 s. 514). I ett sådant fall kan markanvändningen inte anses försvårad. Om markanvändningen inte stred mot någon norm om artskydd när den påbörjades utan begränsningar av markanvändningen till följd av fridlysningsbestämmelserna eller tillhörande rättspraxis har uppstått först senare, får användningen av marken däremot anses försvårad (jfr NJA 2014 s. 332 och NJA 2023 s. 291). När så är fallet bör fastighetsägaren ha rätt till ersättning, förutsatt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten försvåras avsevärt till följd av artskyddet. Skogsbruk och annan användning av mark har ofta pågått sedan lång tid tillbaka.

Rätten till ersättning för artskydd bör regleras i miljöbalken

Fridlysningsbestämmelserna innebär ett omedelbart straffsanktionerat hinder mot att vidta vissa åtgärder. Hur långtgående begränsningar som

fridlysningsbestämmelserna ger upphov till i det enskilda fallet kan dock avgöras först efter att frågan om dispens har prövats. Om dispens beviljas för den planerade åtgärden uppstår ingen begränsning av markanvändningen. Om dispens i stället nekas eller förenas med särskilda villkor, kan det innebära att markanvändningen begränsas. Mot denna bakgrund bör en grundläggande förutsättning för ersättning för rådhetsinskränkningar till följd av artskyddsförordningen vara att det har meddelats ett beslut om att neka dispens från artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser eller att sådan dispens har beviljats och förenats med särskilda villkor (jfr NJA 2023 s. 291).

Eftersom artskyddsförordningen har meddelats med stöd av bemyndiganden i miljöbalken bör bestämmelser om ersättning till följd av förordningen regleras i 31 kap. miljöbalken som innehåller bestämmelser om ersättning vid ingripanden av det allmänna.

I denna promemoria föreslås det, i likhet med vad som redan gäller enligt 31 kap. 4 § första stycket miljöbalken i fråga om ersättning för bland annat områdesskydd, att en förutsättning för ersättning för artskyddet ska vara att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Rätt till ersättning för artskyddet kan därför lämpligen regleras i 4 § första stycket.

Ersättningens storlek

Som framgår ovan bör såväl förutsättningarna för rätt till ersättning till följd av artskyddet som ersättningens storlek motsvara vad som gäller för rätt till ersättning vid områdesskydd enligt 31 kap. 4 § miljöbalken. Sådan ersättning baseras på den värdeminskning som uppstår till följd av rådhetsinskränkningen. Av 31 kap. 2 § miljöbalken framgår att bestämmelserna i expropriationslagen (1972:71) ska gälla vid ersättning enligt kapitlet, om inte balken innehåller avvikande bestämmelser. Detta innebär att bestämmelserna om expropriationsersättning i 4 kap. 1 § expropriationslagen ska tillämpas när ersättningens storlek ska bestämmas. I den aktuella bestämmelsen anges att om en del av en fastighet exproprieras ska intrångsersättning betalas med ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen. På detta belopp ska ett schablontillägg betalas med 25 procent. Ersättning ska även betalas för de skador som i övrigt uppkommer för ägaren genom expropriationen, s.k. annan ersättning. Detta bör gälla även i fråga om ersättning för artskyddet. Eftersom rätten till ersättning med anledning av beslut om artskyddsdispens föreslås regleras i 31 kap. 4 § första stycket miljöbalken, kommer expropriationslagens bestämmelser om ersättning att gälla och det finns därför inget behov av att införa särskilda bestämmelser om ersättningens storlek.

Föreskrifter om artskydd får med stöd av balken meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen har med stöd av balken meddelat bestämmelser om fridlysning i artskyddsförordningen. Dessa fridlysningsbestämmelser syftar till att säkerställa det allmänna intresset av att skydda arter i Sverige. Beslut om dispens från förbuden i fridlysningsbestämmelserna meddelas av länsstyrelsen. Beslut om artskyddsdispens fattas alltså av statliga myndigheter och för att tillvarata ett allmänt, statligt intresse av att skydda arter. Staten bör därför betala

ersättningar till följd av sådana dispensbeslut. Eftersom det redan följer av 31 kap. 7 § miljöbalken behöver inte någon ändring göras.

4.1 Miljöbalkens regler om ersättning och inlösen bör gälla även för ersättning till följd av artskyddet

Förslag

I fråga om vem som har rätt till ersättning, inlösen och hur ersättning ska betalas, ska de regler som gäller vid rådighetsinskränkningar på grund av vissa beslut om områdesskydd även gälla vid rådighetsinskränkningar på grund av beslut som innebär att en artskyddsdispens har nekats eller att en sådan dispens har beviljats och förenats med särskilda villkor.

Vid tillämpningen av bestämmelserna om ersättning och inlösen som gäller vid rådighetsinskränkningar på grund av vissa beslut av det allmänna om bl.a. områdesskydd, ska hänsyn tas till beslut om artskyddsdispens, på motsvarande sätt som hänsyn tas till vissa andra beslut. På samma sätt ska hänsyn tas till vissa andra beslut när dessa bestämmelser tillämpas på grund av att artskyddsdispens har nekats eller beviljats och förenats med särskilda villkor.

Skälen för förslaget

Vem ska ha rätt till ersättning?

Av 31 kap. 4 § miljöbalken framgår att det är fastighetsägaren som kan ha rätt till ersättning när pågående markanvändning avsevärt försvåras. Av 3 § framgår att den som har särskild rätt till fastigheten har rätt till ersättning enligt 31 kap. på motsvarande sätt som en fastighetsägare. I förarbetena till bestämmelsen anges att med särskild rätt till fastighet avses arrende, hyra, tomträtt och annan nyttjanderätt samt servitut, rätt till elektrisk kraft och liknande sakrätter. (se propositionen Miljöbalk, prop. 1997/98:45 del 2 s. 320). Som särskild rätt till fastighet räknas även renskötselrätt (se prop. 1971:51 s. 126 och prop. 1992/93:32 s. 94. I denna promemoria föreslås att fastighetsägaren i vissa fall ska ha rätt till ersättning på grund av beslut om dispens enligt artskyddsförordningen och att en bestämmelse om det ska införas i 31 kap. miljöbalken. Motsvarande bör gälla även för den som har särskild rätt till fastigheten. Eftersom det redan följer av 3 § behöver inte någon ändring göras.

Inlösen

Enligt 31 kap. 8 § miljöbalken har fastighetsägaren rätt att få fastigheten inlöst i stället för att få ersättning enligt 4 §, om det uppstår synnerliga olägenheter vid den pågående användningen av fastigheten. Om sådana synnerliga olägenheter uppstår på grund av rådighetsinskränkningar som

följer av ett beslut om artskyddsdispens, bör fastighetsägaren ha möjlighet att kräva inlösen i stället för ersättning. Någon ändring av 8 § behövs inte.

Hänsyn till andra ingripanden vid bedömningen av frågan om ersättning på grund av beslut om artskyddsdispens

Det följer av den s.k. ackumuleringsregeln i 31 kap. 9 § miljöbalken att vissa beslut under de senaste tio åren ska beaktas vid tillämpningen av bestämmelserna om rätt till ersättning och inlösen. Regeln tillkom vid riksdagsbehandlingen av 1987 års plan- och bygglag med följdlagstiftning. Motivet för bestämmelsen var främst att det ansågs stötande om en fastighetsägare genom skilda restriktioner tvingades acceptera ett större intrång än om skadan bedömdes i ett sammanhang (se Bostadsutskottets betänkande 1986/87:1 om en ny plan- och bygglag m.m. [prop. 1985/86:1 och prop. 1984/85:207] s. 152).

I denna promemoria föreslås att ersättning ska kunna aktualiseras vid beslut om artskyddsdispens, om beslutet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd av artskyddet kommer därför att motsvara rätten till ersättning vid inskränkningar till följd av områdesskydd. Det som gäller för beslut om områdesskydd enligt ackumuleringsregeln bör även gälla för beslut om artskydd. Rådighetsinskränkningar som följer av tidigare beslut om artskyddsdispens bör därför beaktas vid tillämpning av denna regel. Vidare bör de typer av beslut som räknas upp i ackumuleringsregeln kunna beaktas vid tillämpningen av bestämmelsen om rätt till ersättning för beslut om artskyddsdispens.

Anmälan om ersättningsanspråk

Den myndighet som fattar ett beslut som kan leda till ersättning har enligt 31 kap. 12 § första stycket miljöbalken möjlighet att förelägga den som vill göra anspråk på betalning eller inlösen att inom viss tid anmäla sitt anspråk och ange sina yrkanden. Om den enskilde inte anmäler sina anspråk inom den tiden, går rätten att föra talan om ersättning förlorad. Tiden för anmälan ska vara minst två månader. Av balkens förarbeten framgår att bestämmelsen möjliggör för myndigheten att i förväg bedöma kostnaden av ett planerat skydd såsom ett naturreservat (prop. 1997/98:45 del 2 s. 327).

I denna promemoria föreslås att beslut om artskyddsdispens under vissa förutsättningar ska vara ersättningsgrundande. Det är länsstyrelsen som efter ansökan beslutar om artskyddsdispens. Till skillnad från vad som normalt gäller vid bildande av skyddade områden saknas det utrymme att beakta eventuella kostnader för staten vid prövningen av en ansökan om artskyddsdispens. Möjligheten att förelägga om en skyldighet att anmäla eventuella ersättningsanspråk bedöms därför inte komma att utnyttjas vid beslut om artskyddsdispens. Det bedöms inte vara nödvändigt att ändra bestämmelsen.

Av 12 § andra stycket framgår att vad som i fråga om ersättning eller inlösen har avtalats eller uppenbarligen förutsatts gälla mellan den ersättningsskyldige och en sakägare gäller även mot den som efter det att rätten till betalning uppkom har förvärvat sakägarens rätt till fastigheten.

Bestämmelsen bör även gälla i fråga om ersättning och inlösen på grund av beslut om artskyddsdispens. Någon ändring av bestämmelsen behövs inte.

Ersättning betalas som ett engångsbelopp eller under vissa förutsättningar med ett årligt belopp

Ersättning enligt 31 kap. miljöbalken ska enligt 31 § bestämmas i pengar och betalas vid ett tillfälle. På begäran av den ersättningsskyldige eller den ersättningsberättigade får det, om det finns särskilda skäl, bestämmas att ersättning enligt 4 § i stället ska betalas med ett visst årligt belopp med rätt till omprövning vid ändrade förhållanden.

Fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen syftar till att skydda djur- och växtarter och förbuden i bestämmelserna innebär därför hinder mot att på olika sätt orsaka skada eller negativ påverkan på arterna. En förutsättning för att en viss åtgärd såsom en skogsbruksåtgärd är förbjuden enligt fridlysningsbestämmelserna är att åtgärden påverkar en fridlyst art på ett förbjudet sätt. Det innebär att förändringar över tid i fråga om vilka arter som förekommer inom ett visst område kan ha betydelse för om en åtgärd är förbjuden eller inte. Om det är osäkert om ett förbud enligt artskyddsförordningen kommer att fortsätta att gälla, innebär det att det är osäkert om begränsningen av markanvändningen kommer att bestå. Det försvårar i sin tur bedömningen av hur begränsningen påverkar markens värde. I sådana situationer kan det finnas särskilda skäl att betala ersättning med ett årligt belopp i stället för att betala ersättningen vid ett tillfälle. Möjligheten att bestämma att ersättning ska betalas med ett årligt belopp bör mot den bakgrunden gälla även vid ersättning på grund av beslut om artskyddsdispens. Eftersom det redan följer av 31 § behöver inte någon ändring göras.

Årliga utbetalningar skulle exempelvis kunna aktualiseras om det i ett fall bedöms att artens förekomst i området inte är långsiktigt hållbar, vilket kan bero på brist på lämpliga och tillräckliga livsmiljöer, eller om det är svårt att förutse om förekomsten är bestående eller av mer tillfällig karaktär. Ett annat exempel där årliga utbetalningar kan vara aktuellt är om det förs diskussioner om att skydda det berörda området som ett naturreservat eller någon annan form av områdesskydd. I de fall ersättning betalas med ett årligt belopp behöver det regelbundet bedömas om förhållandena ändrats på ett sätt som påverkar rätten till ersättning.

4.2 Talan om ersättning prövas av domstol

Förslag

Den som vill göra anspråk på ersättning eller kräva inlösen på grund av ett beslut som innebär att artskyddsdispens har nekats eller beviljats och förenats med särskilda villkor, ska väcka talan mot staten hos mark- och miljödomstolen inom ett år från det att dispensbeslutet har fått laga kraft. Annars går rätten till ersättning förlorad.

Mark- och miljödomstolen ska kunna förordna att motparten ska ersätta fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt för

rättegångskostnader eller att vardera parten ska svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen, om talan om ersättning ogillas men fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt har haft skäligen anledning att få sin talan prövad.

Skälen för förslaget

Talan om ersättning i domstol

Talan om ersättning enligt 31 kap. 4 och 11 §§ eller om inlösen enligt 8 §, dvs. vid ingripanden av det allmänna, ska enligt 13 § miljöbalken väckas hos mark- och miljödomstolen. Där anges att om ingen överenskommelse om ersättning har träffats och rätten till talan inte heller har gått förlorad enligt 12 §, ska den som vill göra anspråk på ersättning väcka talan hos mark- och miljödomstolen mot den som är skyldig att betala ersättning.

Som utvecklas i avsnitt 4.4 bör ersättningsfrågor i första hand lösas genom förhandling mellan parterna. Om parterna inte kommer överens om ersättning på grund av artskyddet, bör den som vill göra anspråk på sådan ersättning ha möjlighet att väcka talan hos mark- och miljödomstolen i likhet med vad som redan gäller för andra ingripanden av det allmänna. Detsamma bör gälla i fråga om krav på inlösen. Någon ändring i 13 § behövs inte för att åstadkomma detta.

De nuvarande reglerna i 13 § innebär att talan om ersättning eller inlösen ska väckas inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har vunnit laga kraft. Annars går rätten till ersättning respektive inlösen förlorad. Detta gäller även om förhandlingar om ersättning eller inlösen pågår.

Förslaget i denna promemoria om en reglering av rätten till ersättning på grund av artskyddet innebär att rätt till ersättning kan aktualiseras på grund av beslut om artskyddsdispens. Ärenden om artskyddsdispens initieras genom en dispensansökan, t.ex. med anledning av en åtgärd som sökanden avser att vidta, och utgångspunkten är därför att frågan om ersättning uppkommer först efter att ett dispensbeslut har fattats. Det allmänna och den som gör anspråk på ersättning bör ges rimlig tid att försöka komma överens om ersättningen. Tidsfristen för den som vill göra anspråk på ersättning att väcka talan i domstol bör ge utrymme för sådana diskussioner. Samtidigt bör tidsfristen inte utsträckas alltför långt eftersom det allmänna kan behöva reservera medel i avvaktan på att frågan om ersättning avgjorts. Om parterna inte når en överenskommelse innan tidsfristen går ut och fastighetsägaren därför väcker talan mot staten, kvarstår självklart möjligheten att parterna når en förlikning innan målet har avgjorts. Mot bakgrund av ovanstående framstår det som rimligt att talan ska väckas inom ett år från det att dispensbeslutet har fått laga kraft. Detta följer redan av 13 § och någon ändring behöver inte göras.

Särskilda bestämmelser om rättegångskostnader i mark- och miljödomstolen

Mål om ersättning enligt 31 kap. 13 § miljöbalken handläggs som dispositiva tvistemål. Det innebär att i fråga om rättegångskostnader gäller rättegångsbalken. Av 25 kap. 6 § miljöbalken framgår dock att om en talan

om ersättning som har väckts av fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt ogillas, finns det en möjlighet för mark- och miljödomstolen att förordna att motparten ska ersätta fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt för rättegångskostnader eller att vardera parten ska svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen. Möjligheten gäller bara om den som väckt talan har haft skälig anledning att få sin talan prövad. Bestämmelsen är mer generös för fastighetsägare och innehavare av särskild rätt än rättegångsbalkens bestämmelser.

I mål om ersättning på grund av artskydd kommer motparten till den fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt som väckt talan att vara staten. Med hänsyn till detta och eftersom ersättningsanspråket aktualiseras av ett ingripande av det allmänna och som motiveras av ett allmänt intresse, finns det skäl att tillämpa bestämmelsen om rättegångskostnader i 25 kap. 6 § även i mål om ersättning på grund av artskyddsdispens. Någon ändring av bestämmelsen behövs inte för att uppnå detta.

4.3 Återbetalning av ersättning

Förslaget

Det ska finnas en möjlighet att förplikta en fastighetsägare att helt eller delvis betala tillbaka ersättning som har betalats på grund av ett beslut att vägra artskyddsdispens eller att förena en sådan dispens med särskilda villkor. Fastighetsägaren ska kunna förpliktas att återbetala ersättningen, om det, efter det att ersättningen betalats, har getts dispens eller förhållandena i övrigt har ändrats så att den begränsning av markanvändningen som följer av det ersättningsgrundande beslutet helt eller delvis har upphört. Ett sådant återbetalningskrav ska bara kunna beslutas om det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av de ändrade förhållandena och omständigheterna i övrigt.

Det ska också finnas en möjlighet att kräva tillbaka ersättningen om en åtgärd har vidtagits i strid med det ersättningsgrundande beslutet och tillsynsmyndigheten har beslutat att inte kräva rättelse.

Talan om återbetalning ska väckas vid mark- och miljödomstolen senast tio år efter det att ersättningen betalades ut. Om återbetalningskravet beror på att en åtgärd har vidtagits i strid med ett beslut om dispens, ska det dessutom krävas att talan väcks inom ett år från det att tillsynsmyndighetens beslut att inte kräva rättelse har fått laga kraft. Om talan inte väcks inom den tiden, ska rätten att föra talan om återbetalning gå förlorad.

Skälen för förslaget

Enligt 31 kap. 15 § miljöbalken finns en möjlighet att förplikta fastighetsägaren att betala tillbaka ersättning enligt 4 § som har betalats med anledning av beslut om föreskrifter eller tillståndsvägran, om det beslutas om att upphäva föreskrifterna eller att ge tillstånd eller dispens. Ett sådant förpliktigande får bara ske om det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt. Möjligheten att

förpliktiga fastighetsägaren att betala tillbaka ersättning gäller även i situationer där en åtgärd har vidtagits i strid mot föreskrifterna eller det vägrade tillståndet och tillsynsmyndigheten har beslutat att inte kräva rättelse. Denna möjlighet avser alltså dels situationer där den rådighetsinskränkning som ersättning har lämnats för helt eller delvis har upphört, dels fall där fastighetsägaren har vidtagit åtgärder i strid med det beslut som inneburit begränsningar i markanvändningen och alltså överskridit dessa begränsningar.

I denna promemoria föreslås att fastighetsägaren i vissa fall ska ha rätt till ersättning på grund av beslut om dispens enligt föreskrifter om artskydd. Det framstår som lämpligt att på motsvarande sätt reglera när fastighetsägaren kan förpliktas att betala tillbaka sådan ersättning, i situationer där begränsningen inte längre består eller vid åtgärder i strid med det ersättningsgrundande beslutet. I sammanhanget bör nämnas att 31 kap. 15 § miljöbalken enligt sin ordalydelse inte omfattar återbetalning av ersättning som har betalats med anledning av beslut om att vägra dispens, utan endast ersättning som har betalats med anledning av föreskrifter eller tillståndsvägran.

Förbuden i artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser innebär ett omedelbart hinder mot att vidta vissa åtgärder och ett beslut om nekad dispens från förbuden i artskyddsförordningen innebär en bekräftelse av detta hinder. Ett sådant hinder kan upphöra om dispens ges vid ett senare tillfälle. Hindret kan även upphöra av andra skäl än att ett nytt dispensbeslut fattas. Så kan exempelvis vara fallet om naturförhållandena ändras i ett område och den fridlysta arten därför inte längre förekommer där. En sådan förändring kan få till följd att förbudet inte längre hindrar en viss åtgärd i området.

Mot denna bakgrund bör en grund för att fastighetsägaren ska kunna förpliktas att betala tillbaka ersättningen vara att dispens ges eller att förhållandena i övrigt ändras så att den begränsning av markanvändningen som det ersättningsberättigande beslutet innebar helt eller delvis upphör. Vidare bör den befintliga möjligheten att kräva tillbaka ersättningen under förutsättning att en åtgärd har vidtagits i strid med det ersättningsgrundande beslutet och tillsynsmyndigheten har beslutat att inte kräva rättelse även gälla för ersättning som betalats med anledning av ett beslut om artskyddsdispens. Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen kan inom ramen för sitt tillsynsansvar för artskyddet bedriva tillsyn för att bedöma om förutsättningarna för återkrav aktualiseras. Det behöver regelbundet bedömas om det finns skäl att återkräva utbetald ersättning. Om det är osäkert om ett förbud enligt artskyddsförordningen kommer att fortsätta att gälla, kan det, som framgår av avsnitt 4.1, utgöra särskilda skäl för att betala ersättning med ett årligt belopp.

Den nuvarande bestämmelsen om återbetalning är utformad som en möjlighet att förplikta fastighetsägaren att betala tillbaka utbetald ersättning när förutsättningarna för det är uppfyllda. Ett sådant återbetalningskrav kan avse hela ersättningen eller begränsas till en del av den. Om frågan om återbetalning aktualiseras på grund av ett beslut om att upphäva föreskrifter eller att ge tillstånd eller dispens, får återbetalning bara krävas om det är skäligt.

Krav på återbetalning ska bara aktualiseras i undantagsfall

Att förplikta fastighetsägaren att betala tillbaka ersättning är en ingripande åtgärd. Det kan röra sig om betydande belopp och den enskilde kan, särskilt om det har gått lång tid sedan ersättningen betalades ut, ha inrättat sig efter beslutet och förbrukat ersättningen. Ett beslut om återbetalning behöver därför vara proportionellt i förhållande till den enskilde fastighetsägaren. Bestämmelser om återbetalning av ersättning på grund av beslut om artskyddsdispens bör därför, i likhet med befintlig reglering, utformas som en möjlighet att bestämma att fastighetsägaren ska förpliktas att betala tillbaka ersättningen och krav på återbetalning bör kunna begränsas till en del av ersättningen. Vidare bör det när frågan om återbetalning aktualiseras på grund av att den rådighetsinskränkning som ersättning har lämnats för helt eller delvis har upphört, dvs. omständigheter som den enskilde inte kan lastas för, krävas att det är skäligt att fastighetsägaren förpliktas att betala tillbaka ersättningen.

Frågan om en fastighetsägare ska förpliktas att betala tillbaka ersättning får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vid bedömningen kan det bland annat behöva beaktas hur lång tid som har gått sedan utbetalningen, ersättningens storlek och fastighetsägarens ekonomiska förhållanden. Om fastighetsägaren har vidtagit åtgärder i strid med det beslut om artskyddsdispens som inneburit begränsningar i markanvändningen och som berättigat till ersättning och därigenom också agerat i strid med förbuden i fridlysningsbestämmelserna, bör ersättningen normalt återkrävas i sin helhet, förutsatt att tillsynsmyndigheten har beslutat att inte kräva rättelse (jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 329).

4.4 Överenskommelser i godo om ersättning

Förslag

Skogsstyrelsen ska ha i uppgift att på statens vägnar försöka komma överens med fastighetsägare och andra sakägare som gör anspråk på ersättning eller inlösen på grund av att en artskyddsdispens har nekats eller att en sådan dispens har förenats med särskilda villkor.

Skälen för förslaget

Överenskommelser om ersättning vid beslut om områdesskydd

Av förarbetena till miljöbalken framgår att lagstiftarens avsikt varit att ersättningsfrågor i första hand bör lösas förhandlingsvägen (prop. 1997/98:45 del 2 s. 327). I praktiken är också huvudregeln vid beslut om områdesskydd att den enskilde och det allmänna kommer överens om ersättning på frivillig väg.

Av 34 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. framgår att länsstyrelsen på statens vägnar ska försöka nå överenskommelser om ersättning med sakägaren i ärenden om områdesskydd. I ärenden som rör sådana biotopskyddsområden som Skogsstyrelsen beslutar om, har dock den myndigheten motsvarande

ansvar. Detsamma gäller enligt 35 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) i ärenden om ersättning enligt skogsvårdslagen (1979:429), såsom vid nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

Ersättning på grund av ett beslut som avses i 31 kap. 4 § första stycket miljöbalken ska betalas med ett belopp som motsvarar 125 procent av den minskning av fastighetens marknadsvärde som rådighetsinskränkningen ger upphov till, dvs. skillnaden mellan fastighetens marknadsvärde utan ett beslut om områdesskydd och värdet efter ett sådant beslut. Detsamma gäller nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog enligt skogsvårdslagen. Inför en förhandling om ersättning behöver därför den berörda fastigheten värderas. En värdering utgår ifrån ett fiktivt marknadsvärde, dvs. det pris som fastigheten, eller den berörda delen av fastigheten, sannolikt skulle betinga vid en försäljning på den allmänna marknaden. Marknadsvärdering innebär alltid ett inslag av osäkerhet. Vilka värderingsmetoder som ska användas anges inte i lagstiftningen. Praxis har i stället utarbetats av domstolar och andra myndigheter. Vid värderingen tas hänsyn till det totala intrånget som områdesskyddet innebär för fastigheten. Om jakt eller fiske kommer att förbjudas vid sidan av förbud mot rationellt skogsbruk, ska därmed hänsyn tas även till detta. På samma sätt påverkas värderingen av om visst skogsbruk kommer att vara tillåtet. Den slutliga intrångsersättningen bestäms därefter utifrån en jämförelse mellan värdet av den berörda delen utan restriktioner och värdet av den berörda delen med restriktioner, det vill säga marknadsvärdeinskränkningen.

När värderingen är framtagen presenteras den för fastighetsägaren som har möjlighet att själv eller med stöd av sakkunniga granska värderingen och lämna synpunkter, exempelvis om värderingen behöver justeras på grund av felaktigheter eller ändrade förutsättningar såsom höjda virkespriser. Ofta innebär fastighetsägarens synpunkter att värderingen justeras och en uppgörelse kan träffas som ligger lite högre än den ursprungliga värderingen. Arbetssättet innebär i praktiken att överenskommelser om ersättning i de allra flesta fall nås innan myndigheten formellt har beslutat om områdesskyddet. Genom att reglera ersättningen i förtid i en överenskommelse med fastighetsägaren skapar myndigheten acceptans för det efterföljande beslutet om områdesskydd.

Skogsstyrelsen bör få i uppgift att försöka träffa frivilliga överenskommelser om ersättning

Även i fråga om ersättning till följd av artskyddet bör utgångspunkten vara att parterna i första hand kommer överens. Det kan antas leda till att acceptansen för inskränkningen blir större, att belastningen på domstolarna minskar och att ersättningsprocessen blir enklare, vilket är viktigt inte minst för privatpersoner och mindre företag. När förslagen i denna promemoria om ersättning på grund av artskyddet har tillämpats en tid, och det har utvecklats praxis om hur reglerna ska tillämpas, kan det antas att även frågor om ersättning på grund av artskyddet oftast kommer att lösas genom förhandlingar mellan parterna och att det kommer att framstå som både effektivt och förutsebart.

På motsvarande sätt som för ersättning vid beslut om områdesskydd, bör en statlig myndighet utpekas som ansvarig för att på statens vägnar försöka

träffa överenskommelser om ersättning på grund av beslut om artskyddsdispens.

Det är länsstyrelserna som enligt gällande ordning fattar beslut om artskyddsdispens och de har det primära tillsynsansvaret för artskyddet i länen. Såvitt gäller skogsbruk aktualiseras dock frågan om en åtgärd är förbjuden enligt fridlysningsbestämmelserna som regel tidigare, nämligen vid Skogsstyrelsens prövning av underrättelser om skogsbruksåtgärder. I sammanhanget bör också nämnas att 2024 års skogspolitiska utredning (dir. 2024:16) i sitt delbetänkande Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk (SOU 2024:91) föreslår att Skogsstyrelsen ska besluta om artskyddsdispens när det gäller åtgärder enligt skogsvårdslagen (1979:429). Delbetänkandet har remitterats och bereds inom Regeringskansliet. Såväl Skogsstyrelsen som länsstyrelserna har en utarbetad process och lång erfarenhet av att försöka nå överenskommelser med fastighetsägare vid rådighetsinskränkningar vid beslut om områdesskydd. Med hänsyn till att frågor om ersättning på grund av artskyddsdispens huvudsakligen bedöms bli aktuella vid skogsbruk, är det lämpligt att Skogsstyrelsen ansvarar för att försöka nå överenskommelser om ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd av artskyddet. En bestämmelse om Skogsstyrelsens ansvar bör införas i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Bestämmelsen i 35 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. om att länsstyrelsen eller kommunen i vissa fall ska hålla inne ersättningsbelopp som en samfällighet har rätt till, bör även gälla Skogsstyrelsen.

Områdesskydd och naturvårdsavtal kan övervägas i samband med förhandlingar om ersättning

I samband med att Skogsstyrelsen på statens vägnar förhandlar med en fastighetsägare om ersättning på grund av ett beslut om artskyddsdispens, är det naturligt att den överväger om det är mer ändamålsenligt att även skydda det berörda området genom andra skyddsformer än fridlysning. Så kan vara fallet om Skogsstyrelsen anser att området – utöver dess betydelse för skyddade arter – hyser höga naturvärden och att det utgör skäl att inrätta någon form av formellt områdesskydd i området. Omständigheterna i det enskilda fallet kan också innebära att det långsiktigt är mer kostnadseffektivt att inrätta ett sådant områdesskydd. Olika typer av skyddsformer kan vara aktuella.

För det allmänna innebär ett områdesskydd att ett bestående skydd av naturvärdena i området säkerställs. För den enskilde kan det vara fördelaktigt med ett områdesskydd eftersom risken för återbetalningskrav är mycket lägre än för artskydd och eftersom det kan finnas möjlighet att påverka det skyddade områdets avgränsning. Mot den bakgrunden kan fastighetsägaren ha intresse av att frivilligt träffa en överenskommelse om ersättning för rådighetsinskränkningar som följer av att ett naturreservat eller biotopskyddsområde bildas. I många fall bör det som alternativ även kunna vara intressant för både staten och den enskilde fastighetsägaren att teckna ett naturvårdsavtal som reglerar skydd och skötsel av området. Även den frågan kan lyftas i samband med förhandlingar om ersättning.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen anger i rapporten Nationell strategi för formellt skydd av skog (Naturvårdsverkets rapport 7168) att fastighetsägare med fyndlokaler för vissa sällsynta fridlysta arter bör erbjudas formellt skydd. Vidare har Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i rapporten Förslag på mer flexibla biotopskydd samt anpassade skydds- och ersättningsformer för det fjällnära området (Rapport 2023/09), vilken innehåller myndigheternas redovisning av ett regeringsuppdrag, föreslagit att en särskild variant av naturvårdsavtal – s.k. artskyddsavtal – bör övervägas. En fördel med artskyddsavtal skulle vara att syftet och avtalspunkterna kan anpassas till art- och situationsspecifika behov och verktyget skulle därmed kunna vara ett alternativ även i de situationer då endast ett begränsat skogsbruk kan bedrivas inom ramarna för artskyddet. Utveckling av instrumentet naturvårdsavtal kan hanteras genom att myndigheterna justerar sina gemensamma riktlinjer.

Situationer kan alltså uppstå där det finns möjlighet att antingen betala ersättning för artskydd eller att bilda ett områdesskydd eller träffa ett avtal om skydd och skötsel och lämna ersättning till fastighetsägaren för det. Här bör myndigheterna ha en viss frihet att i varje enskilt fall nyttja den mest ändamålsenliga lösningen. Genom att myndigheterna har flera olika verktyg till sitt förfogande ökar förutsättningarna för en kostnadseffektiv hantering.

I sammanhanget finns det skäl att säga något om möjligheten att i enskilda fall besluta om ett biotopskyddsområde. Biotopskyddsområden kan inrättas av Skogsstyrelsen och länsstyrelsen för vissa små mark- eller vattenområden som utgör värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda. Det finns inget krav på skötselplan för biotopskyddsområden. Om Skogsstyrelsen eller länsstyrelsen, i samband med att länsstyrelsen förhandlar med en fastighetsägare om ersättning till följd av artskyddet, bedömer att det finns förutsättningar att inrätta ett biotopskyddsområde på den berörda marken och att det är lämpligt, kan frågan tas upp med fastighetsägaren inom ramen för förhandlingarna. Det nuvarande regelverket tillåter dock endast sådant skydd för vissa specifikt angivna biotoper och naturtyper. Med undantag för strand- eller vattenmiljöer som hyser bestånd av hotade eller missgynnade arter, eller som har en väsentlig betydelse för sådana arters fortlevnad, saknas det möjlighet att bilda biotopskyddsområden om skälet för skydd främst är förekomsten av hotade eller skyddade arter. I skogsmark skyddas vanligen enbart den värdefulla ytan utan skyddszoner eller utvecklingsmark. Mot denna bakgrund bör det övervägas om förutsättningarna för att inrätta biotopskyddsområden till skydd för hotade arter kan utökas. Förslag som innebär utökade möjligheter att besluta om biotopskyddsområden har lämnats av såväl Artskyddsutredningen (se betänkandet Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar [SOU 2021:51]) som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (rapporten Förslag på mer flexibla biotopskydd samt anpassade skydds- och ersättningsformer för det fjällnära området [Rapport 2023/09]). Förslagen syftar till att skapa mer flexibilitet i fråga om hur skyddsformen kan användas, vilket bedöms kunna bidra till ett mer ändamålsenligt biotopskydd och till att skyddsformen i högre utsträckning kan vara aktuell när ett område behöver skyddas med hänsyn till hotade arter. Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

4.5 Kammarkollegiet företräder staten vid prövning i domstol

Förslag

Kammarkollegiet ska företräda staten i mål om ersättning eller inlösen enligt miljöbalken, om anspråket grundas på att en dispens enligt föreskrifter om artskydd har nekats eller att en sådan dispens har förenats med särskilda villkor. I sådana mål ska Kammarkollegiet samråda med länsstyrelsen, Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket.

Skälen för förslaget

I denna promemoria föreslås att det i 31 kap. miljöbalken ska införas bestämmelser om rätt till ersättning på grund av beslut om artskyddsdispens. Som utvecklas i avsnitt 4.4 är utgångspunkten att det allmänna och den enskilda fastighetsägaren i sådana fall ska träffa frivilliga överenskommelser om ersättning. Om en överenskommelse inte träffas, kan som utvecklas i avsnitt 4.2 frågan om ersättning komma att prövas i mark- och miljödomstol.

Av 36 § första meningen förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. framgår att staten företräds av Kammarkollegiet om talan om ersättning eller inlösen enligt 31 kap. miljöbalken förs i domstol. Detta bör gälla även vid domstolsprövning av ersättning på grund av beslut om artskyddsdispens. Eftersom det föreslås att rätten till ersättning på grund av sådana beslut ska regleras i 31 kap. miljöbalken, gäller förordningsbestämmelsen även sådan ersättning. Bestämmelsen behöver alltså inte ändras.

Enligt 36 § andra meningen förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska Kammarkollegiet samråda med den myndighet som har det centrala ansvaret för det aktuella skyddet, dvs. det områdesskydd som talan om ersättning avser.

Det är länsstyrelsen som beslutar om artskyddsdispens och som ansvarar för tillsynen av artskyddet i länet. Som framgår i avsnitt 4.4 aktualiseras dock frågan om en åtgärd är förbjuden enligt fridlysningsbestämmelserna som regel redan tidigare vid skogsbruk, nämligen vid Skogsstyrelsens prövning av underrättelser om skogsbruksåtgärder. Vidare föreslår 2024 års skogspolitiska utredning i sitt delbetänkande Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk (SOU 2024:91) att Skogsstyrelsen ska besluta om artskyddsdispens när det gäller åtgärder enligt skogsvårdslagen. I denna promemoria (avsnitt 4.4) föreslås att Skogsstyrelsen ska ha i uppgift att försöka nå överenskommelser om ersättning till följd av artskyddet. Naturvårdsverket har tillsynsvägleddningsansvar för artskydd och ger därmed hjälp och stöd till bland annat länsstyrelser om tillämpningen av artskyddsreglerna. När det gäller mål i domstol om ersättning på grund av beslut om artskyddsdispens är det därför lämpligt att Kammarkollegiet samråder med länsstyrelsen, Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket. Förordningsbestämmelsen bör ändras så att det framgår.

4.6 Ersättning ska inte kunna lämnas flera gånger för samma rådighetsinskränkning

Bedömning

Ersättning som har getts med anledning av ett beslut om att neka artskyddsdispens eller att förena en sådan dispens med särskilda villkor bör inte kunna lämnas flera gånger för samma rådighetsinskränkning.

Skälen för förslaget

Om en fastighetsägare har fått ersättning på grund av ett beslut om artskyddsdispens som begränsar den pågående markanvändningen, har fastighetsägaren givetvis inte rätt till ytterligare ersättning för samma begränsning. Detta bör gälla även om fastighetsägaren på nytt ansöker om dispens och ett nytt dispensbeslut meddelas som innebär att begränsningen består. Situationen bör inte bli annorlunda om fastigheten har bytt ägare och fastighetens nya ägare ansöker om dispens (jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 322.) I sammanhanget kan nämnas att det följer av 31 kap. 12 § andra stycket miljöbalken att överenskommelser med fastighetsägaren om ersättning gäller även mot den som förvärvar fastigheten.

Det kan inte uteslutas att det i något fall uppstår en situation där det blir möjligt att söka ersättning dels enligt den bestämmelse om ersättning som föreslås i denna promemoria, dels enligt andra bestämmelser om rätt till ersättning, såsom 19 § skogsvårdslagen (1979:429). Om exempelvis markanvändning i form av skogsbruk hindras till följd av ett beslut om artskyddsdispens och fastighetsägaren har fått ersättning på grund av beslutet, kan exempelvis ett nekat tillstånd enligt skogsvårdslagen inte anses innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras, eftersom rådighetsinskränkningen i ett sådant fall har uppstått redan tidigare till följd av fridlysningsbestämmelserna (jfr prop. 2024/25:24 s. 36). Motsvarande bör också gälla om en fastighetsägare har fått ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen. I normalfallet bör det därmed vara tydligt vilket beslut som leder till en inskränkning av pågående markanvändning och som därmed grundar rätt till ersättning. Det kan tänkas att det inträffar fall där fridlysningsbestämmelserna resulterar i att markanvändningen på en fastighet inskränks på olika sätt och där rätt till ersättning skulle kunna finnas med stöd av flera bestämmelser. Hur ersättningen ska bestämmas i ett sådant fall får redas ut i det enskilda fallet, bl.a. med tillämpning av ackumuleringsregeln i 31 kap. 9 § miljöbalken.

4.6.1 Beslut om ersättning ska redovisas i fastighetsregistret

Förslag

Beslut om ersättning som grundas på ett beslut att neka artskyddsdispens eller att förena en sådan dispens med särskilda villkor ska

skickas till Lantmäteriet. Beslutet ska redovisas i fastighetsregistrets allmänna del.

Bedömning

Den personuppgiftsbehandling hos Lantmäteriet som förslagen om ersättning på grund av beslut om artskyddsdispens ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning

Skälen för förslaget och bedömningen

Ersättningsbeslut bör redovisas i register

För att säkerställa att ersättning inte lämnas flera gånger för en rådhetsinskränkning är det viktigt att relevant information finns lättillgänglig och är lätt att hitta.

Vissa beslut om områdesskydd enligt miljöbalken, bl.a. naturreservat och biotopskyddsområden, ska kungöras enligt 27 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Länsstyrelsen ska enligt 33 § samma förordning föra ett register över beslut enligt 7 kap. miljöbalken och andra förhållanden på naturvårdens område (naturvårdsregister). Vidare ska Naturvårdsverket föra ett sammanfattande nationellt register som innehåller de uppgifter som länsstyrelsen ska föra i sitt naturvårdsregister (33 a § samma förordning). Registren är offentliga och allmänt tillgängliga bl.a. genom kartapplikationen ”Skyddad natur” hos Naturvårdsverket.

Offentlig information om fastigheter finns i fastighetsregistret. Bestämmelser om fastighetsregistret finns i lagen (2000:224) om fastighetsregister och förordningen (2000:308) om fastighetsregister. Fastighetsregistret består av olika delar (3 § lagen om fastighetsregister).

Enligt 3 § förordningen om fastighetsregister redovisas i registrets allmänna del fastigheter och samfälligheter, koordinater, planer, gemensamhetsanläggningar och registerkarta. Under planer m.m. ska enligt 27 § bl.a. bestämmelser om marks användning som har meddelats enligt miljöbalken redovisas. Detta innefattar bland annat olika former av områdesskydd. Enligt 37 § ska bl.a. ovan nämnda planer redovisas på registerkartan. Med stöd av förordningen har Lantmäteriet meddelat föreskrifter (LMVFS 2000:2) som bland annat anger vilka bestämmelser enligt miljöbalken som ska redovisas i fastighetsregistret under planer m.m. Exempelvis anges naturreservat och biotopskyddsområden.

Fastighetsregistrets inskrivningsdel innehåller bl.a. uppgifter om lagfarna ägare och inteckningar. Fastighetsregistret innehåller också anteckningar som knyts till fastigheten i sin helhet, t.ex. att fastigheten är upplåten med tomträtt eller att det finns hinder mot att överlåta fastigheten. I inskrivningsdelen finns också information om inskrivna rättigheter, bl.a. naturvårdsavtal som är avtal mellan fastighetsägare och stat eller kommun i vilka fastighetsägare kan åta sig att avstå från vissa åtgärder, t.ex. att avstå från att avverka skog (7 kap. 10 § jordabalken). Enligt 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken ska naturvårdsavtal anses som en nyttjanderätt.

Inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som har skyddats genom områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, t.ex.

naturreservat och biotopskyddsområden, gäller mot alla och envar. Det innefattar förvärvare av fastighet och innehavare av särskild rätt. Både naturvårdsregistret och fastighetsregistret ger information om sådana inskränkningar och den som exempelvis överväger att förvärva en fastighet kan söka information om fastigheten i dessa register. Om en enskild mot bakgrund av den informationen vill få tillgång till ytterligare information om ett sådant områdesskydd, kan denne begära ut uppgifter om det hos ansvarig myndighet.

Det finns ingen motsvarande reglering som innebär att beslut om att neka artskyddsdispens ska registerföras. Beslut om artskyddsdispens kan avse ett län eller del av ett län. Dispensbesluten kan, men behöver således inte, avse en eller flera närmare angivna fastigheter. Ett dispensbeslut kan, men behöver heller inte, avse en åtgärd som vidtas inom ramen för en pågående markanvändning. Den omständigheten att vissa beslut om artskyddsdispens kan berättiga till ersättning motiverar därför inte att samtliga sådana beslut redovisas i exempelvis naturvårdsregistret eller fastighetsregistret.

I denna promemoria föreslås det att fastighetsägare i vissa fall ska ha rätt till ersättning på grund av beslut om artskyddsdispens, om beslutet innebär att dispens nekas eller förenas med särskilda villkor. Den omständigheten att det finns ett beslut om ersättning för rådighetsinskränkningar inom en del av en fastighet indikerar att det kan finnas bestående begränsningar av markanvändningen inom den fastighetsdelen och att fastighetsägaren därför inte bör räkna med att det finns någon rätt till ytterligare ersättning för de begränsningarna. Genom att registerföra beslut om ersättning på grund av sådana dispensbeslut ges den som överväger att förvärva en fastighet möjlighet att få kännedom om långtgående begränsningar i markanvändningen. Beslut om ersättning till följd av artskyddet skiljer sig från de uppgifter som förs in i naturvårdsregistret. Information om sådana ersättningsbeslut bör därför bara redovisas i fastighetsregistret. Det får förutsättas att det av beslutet om ersättning framgår vilken del av en fastighet som beslutet berör. Mot denna bakgrund bedöms det lämpligt att beslut om ersättning redovisas i fastighetsregistrets allmänna del på liknande sätt som i dag sker för områdesskydd enligt miljöbalken. Förordningen om fastighetsregister bör därför ändras för att möjliggöra detta. Ändringen i förordningen om fastighetsregister kan leda till att följdändringar behöver göras i Lantmäteriets föreskrifter.

Beslut om ersättning som grundas på ett beslut om artskyddsdispens bör skickas till Lantmäteriet. Därigenom får myndigheten kännedom om sådana beslut som ska redovisas i fastighetsregistret. Av 28 e § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. framgår redan att beslut om ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken ska skickas till Lantmäteriet och någon ändring behöver därför inte göras.

Personuppgiftsbehandling

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan kallad EU:s dataskyddsförordning är i alla delar bindande och direkt

tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer. Förordningen utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. I Sverige kompletteras EU:s dataskyddsförordning av bl.a. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).

Många av de som förväntas ha ersättningsanspråk till följd av beslut om nekad dispens eller dispens med villkor enligt artskyddsreglerna kommer vara juridiska personer men även enskilda näringsidkare och privatpersoner kan väntas ha ersättningsanspråk. Vid hanteringen av ersättningsanspråk kommer de uppgifter som behandlas primärt utgöras av personnummer, adress- och kontaktuppgifter samt berörd fastighet. Handläggningen kan resultera i ett civilrättsligt avtal om ersättning, ett myndighetsbeslut eller ett domstolsavgörande.

Enligt EU:s dataskyddsförordning måste varje behandling av personuppgifter vila på en rättslig grund för att den ska vara tillåten. I artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning finns en uttömmande lista med dessa rättsliga grunder. Behandlingen av personuppgifter måste uppfylla åtminstone ett av de villkor som räknas upp i bestämmelsen för att vara laglig. De rättsliga grunder som är av intresse för sådan personuppgiftsbehandling som följer av förslagen är de som anges i artikel 6.1 b, c och e. De rättsliga grunderna som avses i punkt 1 c och e måste enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt för att kunna läggas till grund för behandling av personuppgifter.

Enligt artikel 6.1 b är behandlingen laglig om behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås. Enligt artikel 6.1 c är behandlingen laglig, om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Begreppet omfattar i första hand offentligrättsliga förpliktelser och av 2 kap. 1 § dataskyddslagen följer att en förpliktelse utgör en rättslig grund för behandling av personuppgifter om förpliktelsen följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Enligt artikel 6.1 e är behandlingen laglig, om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Uppgifter av allmänt intresse ska ha stöd i lag eller annan författning. I förarbetena till dataskyddslagen anges att alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter, kommuner och regioner att utföra är av allmänt intresse. Vidare är också all den verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 56 och 57).

Det finns därmed rättslig grund för att hantera både de ersättningsanspråk som resulterar i ett avtal och de som resulterar i ett myndighetsbeslut eller ett domstolsavgörande. De aktuella grunderna för behandlingen är vidare fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning genom bl.a. miljöbalken, artskyddsförordningen och förordningen om fastighetsregister.

Av artikel 87 i EU:s dataskyddsförordning framgår att medlemsstaterna får bestämma på vilka särskilda villkor ett nationellt identifikations-

nummer eller något annat vedertaget sätt för identifiering får behandlas. Sådana personuppgifter ska i sådana fall endast användas med iakttagande av lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter enligt förordningen. Enligt 3 kap. 10 § dataskyddslagen får personnummer och samordningsnummer behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

Behandlingen av personnummer och samordningsnummer är i detta fall klart motiverad med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vilket är att kunna hantera ersättningsanspråk till följd av beslut om artskyddsdispens och vikten av säker identifiering enligt 3 kap. 10 § dataskyddslagen.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att den personuppgiftsbehandling som förslagen ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning. Den befintliga regleringen på personuppgiftsområdet är tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske vid med anledning av förslagen. Det behöver således inte införas någon ytterligare reglering om denna behandling.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag

Lag- och förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 september 2026.

Ändringarna i miljöbalken ska dock inte tillämpas i fråga om mål om ersättning med anledning av ett sådant beslut om dispens från föreskrifter om artskydd som avses i 31 kap. 6 § miljöbalken, om talan om ersättning har väckts före ikraftträdandet.

Skälen för förslaget

Regeringen har i budgetpropositionen för 2026 (prop. 2025/26:1) beräknat att 100 miljoner kronor tillförs från 2027. Beslut om ersättning enligt lagändringarna bör som tidigast fattas ungefär när medel tillförs, dvs. vid årsskiftet 2026/27. Det kan antas att beslut om ersättning enligt lagändringarna kan fattas tidigast några månader efter det att ändringarna har trätt i kraft. Ändringarna bör därför träda i kraft den 1 september 2026.

Det finns i nuläget inte någon uttrycklig reglering av rätten till ersättning med anledning av beslut om dispens enligt artskyddsförordningen. Av rättspraxis framgår dock att rätt till ersättning till följd av sådana beslut i vissa situationer kan följa av allmänna rättsprinciper (NJA 2023 s. 291). Frågan om de nya ersättningsreglerna ska tillämpas i ett visst fall bör knytas till omständigheter som är lättbedömda för tillämparna. Ändringar av miljöbalkens regler om ersättning vid ingripanden av det allmänna tillämpas som regel inte retroaktivt. Det finns inte skäl att frånga den principen i detta fall. De nya bestämmelserna bör därför gälla endast för

mål om ersättning som har påbörjats vid tidpunkten för ikraftträdandet eller senare.

6 Konsekvensanalys

6.1 Utgångspunkter

Konsekvensutredningen har utförts med utgångspunkt i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Bedömda konsekvenser beskrivs huvudsakligen i kvalitativa termer. Där olika alternativa utformningar har övervägts redovisas det under respektive förslag i promemorian.

6.2 Problembeskrivning och konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Artskyddsregelverket och dess fridlysningsbestämmelser är av central betydelse för att bevara hotade växt- och djurarter. Fridlysningsbestämmelserna är också en viktig del i arbetet för att nå miljökvalitetsmålen och för att bevara den biologiska mångfalden.

Tillämpningen av fridlysningsbestämmelserna kan samtidigt medföra betydande begränsningar av användningen av mark- och vattenområden. Fridlysningsbestämmelserna kan exempelvis innebära hinder mot att vidta en skogsbruksåtgärd såsom en avverkning.

Det finns ingen reglerad rätt till ersättning vid rådhetsinskränkningar till följd av fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen och frågan om fastighetsägare bör ersättas vid sådana rådhetsinskränkningar har diskuterats under en längre tid. Artskyddsförordningen utgör en precisering av de allmänna hänsynsreglerna och normalt har fastighetsägare inte rätt till ersättning av staten för begränsningar i markanvändningen som följer direkt av förordningen. Högsta domstolen har i domen Tjäderspelet i Malsättra (NJA 2023 s. 291) dock slagit fast att en fastighetsägare under speciella omständigheter kan ha rätt till ersättning för begränsningar i markanvändningen som följer av artskyddsförordningen. Trots domen får det fortfarande sägas vara otydligt i vilka situationer rätt till ersättning på grund av artskyddet kan aktualiseras.

I denna promemoria föreslås därför en reglering i miljöbalken av rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar till följd av artskyddet.

Det övergripande syftet med förslagen i denna promemoria är att tydliggöra förutsättningarna för ersättning till följd av föreskrifter om artskydd och att säkerställa att fastighetsägare (och innehavare av särskild rätt till en fastighet) får en fullgod kompensation vid rådhetsinskränkningar till följd av artskyddsförordningen. Därigenom bidrar förslagen till ökad förutsebarhet i fråga om i vilka situationer ersättning kan ges och att konsekvenserna av fridlysningsbestämmelsernas tillämpning blir proportionerliga.

Konsekvenserna av att inte genomföra förslagen är att det även fortsatt kommer att vara otydligt i vilka situationer som det finns en rätt till ersättning på grund av artskyddet och hur den ersättningen ska bestämmas. Avsaknaden av en tydlig reglering av rätten till ersättning på grund av artskyddet riskerar att medföra att incitamenten för fastighetsägare att bevara och sköta sina marker på ett sätt som gynnar fridlysta arter minskar.

6.3 De som berörs av förslagen

De enskilda som huvudsakligen berörs av förslagen är fysiska personer, företag och organisationer som äger fastigheter och där begränsningar av markanvändningen kan uppstå till följd av artskyddsförordningen. Den föreslagna rätten till ersättning bedöms framför allt aktualiseras i förhållande till pågående markanvändning i form av skogsbruk men ersättning kan även aktualiseras i andra fall av pågående markanvändning, såsom jordbruk, fiske eller andra pågående verksamheter. De myndigheter som huvudsakligen berörs är länsstyrelserna, Skogsstyrelsen, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket och mark- och miljödomstolarna.

6.3.1 Konsekvenser för fastighetsägare

Förslagen i promemorian berör både enskilda och företag som äger fastigheter eller som har särskild rätt till fastigheter.

Hittillsvarande ordning innebär att frågan om rätt till ersättning på grund av artskyddet är oreglerad och att en sådan rätt till ersättning följer av allmänna principer i enlighet med den rättspraxis som Högsta domstolen utvecklat (NJA 2023 s. 291). I praktiken innebär det att den fastighetsägare som vill göra anspråk på ersättning på grund av artskyddet behöver väcka talan i domstol.

Förslaget att införa regler om rätt till ersättning på grund av begränsningar av markanvändningen till följd av artskyddet i miljöbalken innebär att det tydliggörs i vilka situationer fastighetsägare har rätt till ersättning. Förslagen innebär vidare att det tydliggörs vad som ersätts och att det införs regler om att fastighetsägaren – om det inte finns någon överenskommelse om ersättning – ska kunna väcka talan i domstol för att få ersättningsfrågan prövad. Dessa förslag i kombination med förslaget att Skogsstyrelsen ska försöka träffa överenskommelser med de som gör anspråk på ersättning, kan förväntas medföra att frågor om ersättning på grund av fridlysningsbestämmelserna i första hand kommer att kunna lösas förhandlingsvägen. I samband med att Skogsstyrelsen försöker träffa överenskommelser om ersättning, kan det dessutom övervägas om det är lämpligt med ett områdesskydd eller naturvårdsavtal för det berörda området, vilket också förväntas bidra till att minska behovet av domstolsprövningar. För fastighetsägare kan det som regel förväntas vara både mer tids- och resurseffektivt att lösa ersättningsfrågan förhandlingsvägen än genom en domstolsprövning. I de fall en fastighetsägare och Skogsstyrelsen ändå inte kan komma överens om ersättningen, innebär de föreslagna reglerna ökad förutsebarhet i fråga om förutsättningarna för en sådan prövning. Det kan antas medföra att de fastighetsägare som vill göra

anspråk på ersättning i högre utsträckning än i dag vågar väcka talan i domstol. Förslaget att domstolen ska kunna besluta om rättegångskostnaderna på ett för fastighetsägaren mer gynnsamt sätt än vad som annars gäller i tvistemål, kan också antas bidra till att fastighetsägare vågar väcka talan i domstol för att få sitt ersättningsanspråk prövat.

Sammanfattningsvis förväntas förslagen förenkla för de som vill göra anspråk på ersättning och innebära att fastighetsägare i högre utsträckning än i dag kommer att göra anspråk på ersättning, att ersättningsfrågan ofta kommer att lösas förhandlingsvägen och att ersättning också kommer att betalas till betydligt fler fastighetsägare än i dag.

6.3.2 Konsekvenser för staten

Statsfinansiella konsekvenser av rätten till ersättning

Det finns sedan tidigare uppskattningar om hur mycket medel som skulle behövas om det införs en rätt till ersättning vid rådhetsinskränkningar till följd av fridlysning. Uppskattningarna har varierat och framstår som osäkra. De är även beroende av hur en sådan rätt till ersättning utformas och av fridlysningsbestämmelsernas utformning.

Rätten till ersättning bedöms framför allt aktualiseras vid skogsbruk. I fråga om skogsbruk föregås länsstyrelsens beslut om artskyddsdispens oftast av ett beslut av Skogsstyrelsen. Det hänger samman med att skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen vanligtvis prövas av Skogsstyrelsen efter en underrättelse av fastighetsägaren. Trots att länsstyrelsen har det primära tillsynsansvaret i fråga om artskydd enligt 8 kap. 1–4 §§ miljöbalken, ska Skogsstyrelsen bevaka sådana frågor och då också beakta artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 april 2018 i mål nr M 10010-17). Enligt Skogsstyrelsens årsredovisning 2024 fattade myndigheten drygt 500 beslut med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Samtliga beslut rörde artskydd. Även tidigare år har myndigheten fattat cirka 500 beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Den sammanlagda arealen av de områden som har berörts av besluten har uppskattats till cirka 3 500 hektar per år.

Långt ifrån alla Skogsstyrelsens beslut med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken bedöms leda till att ersättning betalas ut. Frågan om det bör införas en rätt till ersättning för artskyddet har diskuterats under flera år. Det är därför möjligt att antalet ärenden blir något högre inledningsvis om fastighetsägare har avvaktat med vissa åtgärder i avvaktan på de nya reglerna.

Frågan om rätt till ersättning kan även aktualiseras i andra fall av pågående markanvändning än skogsbruk. Exempel kan vara jordbruk, fiske eller andra pågående verksamheter. Bedömningen är dock att sådana fall bör vara mycket sällsynta, och därför bör denna typ av ärenden inte leda till några nämnvärda konsekvenser för staten.

I sammanhanget bör det också nämnas att de nationella fridlysningsbestämmelserna och vilka arter som skyddas av de bestämmelserna är föremål för en översyn. De förslag till ändrade nationella fridlysningsbestämmelser som har remitterats (KN2025/01529) innebär bl.a. att förbuden till skydd för nationellt fridlysta arter som

huvudregel inte gäller i den utsträckning de innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Om de föreslagna ändringarna av de nationella fridlysningsbestämmelserna genomförs, är bedömningen att det kommer att leda till betydligt färre fall där ersättning på grund av artskyddet aktualiseras.

I budgetpropositionen för 2026 (prop. 2025/26:1) har regeringen beräknat medel för att möjliggöra genomförandet av förslagen om 100 miljoner kronor per år fr.o.m. 2027.

Konsekvenserna för Skogsstyrelsen, länsstyrelserna, mark- och miljödomstolarna och andra statliga myndigheter av förslagen i denna promemoria redovisas nedan. Som utvecklas där är bedömningen att de berörda myndigheterna inte behöver ytterligare medel med anledning av förslagen.

Skogsstyrelsen

I denna promemoria föreslås att Skogsstyrelsen ska försöka komma överens med fastighetsägare och andra sakägare som gör anspråk på ersättning på grund av artskyddet. Detta innebär en utökning av Skogsstyrelsens uppgift att förhandla om ersättning som hittills avsett dels ärenden om ersättning och inlösen på grund av beslut om biotopskyddsområden i skogsmark, dels sådana ärenden enligt 19 § skogsvårdslagen (1979:429).

Skogsstyrelsens arbete för att komma överens med fastighetsägare är, såvitt gäller skogsbruk, nära kopplat Skogsstyrelsens prövning av underrättelser om skogsbruksåtgärder. För skogsbruk kan det antas att ett ärende om ersättning som regel föregås av att Skogsstyrelsen beslutat att en skogsbruksåtgärd är förbjuden eller att hänsyn måste visas till följd av artskyddet. Med hänsyn till att Skogsstyrelsen enligt nuvarande ordning både prövar artskyddsfrågor och förhandlar med fastighetsägare om ersättning, bedöms nödvändig kunskap och kompetens finnas vid Skogsstyrelsen.

I ärenden där ingen överenskommelse nås och fastighetsägare väcker talan i domstol ska Kammarkollegiet, som är den myndighet som företräder staten i mål om ersättning enligt miljöbalken, samråda med bl.a. Skogsstyrelsen. Antalet prövningar i domstol kan förväntas vara få och som samrådsmyndighet bedöms Skogsstyrelsen framför allt behöva redogöra för omständigheterna i dispensärendet och för eventuella förhandlingar om ersättning.

Därutöver kan Skogsstyrelsens arbetsbelastning påverkas något till följd av att myndigheten kommer att hantera utbetalningar till följd av såväl domar som överenskommelser om ersättning på grund av artskyddet. Sammantaget bedöms att de arbetsuppgifter som följer av förslagen medför vissa kostnader för Skogsstyrelsen som bedöms kunna hanteras genom löpande prioriteringar tillsammans med närliggande arbetsuppgifter.

Domstolar och övriga statliga myndigheter

Förslagen i promemorian innebär att talan om ersättning på grund av artskyddet prövas i mark- och miljödomstolarna som första instans. Mark-

och miljööverdomstolen och i sista instans Högsta domstolen prövar överklagade domar om ersättning. Utgångspunkten är dock att ersättningsfrågor i första hand ska lösas genom förhandling. Antalet prövningar i domstol kan därför förväntas vara få.

I ett inledande skede kan det antas att en större andel av anspråken på ersättning på grund av artskyddet kommer att prövas i domstol för att därefter minska till förmån för överenskommelser om ersättning. Skälet till detta är att allt eftersom praxis om rätten till ersättning utvecklas, kommer det att bli lättare för både länsstyrelsen och fastighetsägare att bedöma om rätt till ersättning aktualiseras och, i så fall, ersättningens storlek. Det medför att det blir lättare för parterna att komma överens.

Mark- och miljödomstolarna har erfarenhet av såväl mål om ersättning enligt miljöbalken som artskyddsfrågor. Det bedöms att förslagen kommer att ge upphov till en marginell ökning av måltillströmningen till domstolarna som och att den marginellt ökade arbetsbelastningen som det innebär rymms inom domstolarnas befintliga ekonomiska ramar.

Det föreslås att Kammarkollegiet, som är den myndighet som företräder staten i mål om ersättning på grund av områdesskydd enligt miljöbalken, även ska företräda staten i mål om ersättning på grund av artskyddet. Förslagen i promemorian kan förväntas medföra att antalet mål om ersättning enligt miljöbalken ökar inledningsvis. På lite längre sikt bedöms ökningen vara marginell. Med hänsyn till att Kammarkollegiet redan har erfarenhet av mål om ersättning enligt miljöbalken och att myndigheten ska samråda med Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och länsstyrelsen och alltså kan förväntas få stöd av de myndigheterna i frågor som rör artskyddet, bedöms Kammarkollegiets arbetsbelastning bara öka i begränsad omfattning. Det bedöms rymmas inom Kammarkollegiets befintliga ekonomiska ramar. De kostnader för myndigheten, inbegripet eventuella rättegångskostnader, som förslagen kan antas medföra bedöms vara begränsade och rymmas inom Kammarkollegiets befintliga ekonomiska ramar.

I denna promemoria föreslås att Kammarkollegiet, när myndigheten företräder staten i mål om ersättning på grund av artskyddet, ska samråda med Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och länsstyrelsen. Som samrådsmyndighet bedöms länsstyrelsen framför allt behöva redogöra för omständigheterna i dispensärendet och för eventuella förhandlingar om ersättning. Detta bedöms påverka länsstyrelsernas arbetsbelastning i obetydlig omfattning och kunna hanteras genom löpande prioriteringar i arbetet med dessa och närliggande arbetsuppgifter. Kammarkollegiet ska redan enligt gällande ordning samråda med Naturvårdsverket vid domstolsprövning av rätten till ersättning på grund av olika former av områdesskydd. Förslaget att samråda med Naturvårdsverket även ska ske i mål om ersättning på grund av artskyddet, bedöms endast påverka Naturvårdsverkets arbetsbelastning i obetydlig omfattning. Detta bedöms rymmas inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Slutligen föreslås att beslut om ersättning på grund av artskyddet ska redovisas i fastighetsregistret. Förslaget bedöms innebära en obetydlig ökning av Lantmäteriets arbetsbelastning som bör kunna hanteras inom befintlig ekonomiska ramar.

6.4 Konsekvenser för miljön

Förslagen i denna promemoria bedöms medföra att incitamenten för fastighetsägare att genomföra åtgärder som bidrar till att gynna fridlysta arter och att förbättra naturmiljön och den biologiska mångfalden stärks. Mot den bakgrunden bedöms förslagen ha en viss positiv effekt för miljömålen, särskilt målet Ett rikt växt- och djurliv.

6.5 Hur förslagen kan utvärderas

Skogsstyrelsen samlar löpande in övergripande information om t.ex. antal ärenden om ersättning och vilken typ av överenskommelse som träffats. Uppgifter redovisas bl.a. i myndighetens årsredovisning. Det bedöms vara lämpligt att löpande utvärdera förslagen i promemorian med utgångspunkt i den insamlade informationen.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

31 kap. Ersättning vid ingripanden av det allmänna och vid tillståndsprövning av vattenverksamhet m.m.

4 § Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,

2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturresevat,

3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,

4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,

5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,

6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§,

7. *en vägran att ge dispens enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §, eller att en sådan dispens har förenats med särskilda villkor,*

8. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet, eller

9. föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket 1 fiskelagen (1993:787).

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om fastighetsägares rätt till ersättning när det allmänna meddelar vissa särskilt angivna beslut som medför att

mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Första stycket ändras på så sätt att det läggs till en ny *punkt 7* i listan över ersättningsgrundande beslut. Den nya punkten gäller ersättning på grund av beslut om dispens enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av något av bemyndigandena i 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken, vilka avser föreskrifter om artskydd. En förutsättning för rätt till ersättning är att dispens antingen har nekats eller att den förenats med särskilda villkor som innebär en begränsning i förhållande till den pågående markanvändningen. Om ett beslut att vägra dispens avser en markanvändning som var tillåten när den påbörjades och de begränsningar som ligger till grund för beslutet har uppstått därefter, får beslutet anses innebära ett försvårande av markanvändningen som ger rätt till ersättning. Detta förutsätter att försvårandet är avsevärt. I motsatt fall, dvs. om markanvändningen var olaglig redan när den påbörjades, innebär dispensbeslutet inte ett försvårande med följd att det inte finns någon rätt till ersättning.

En fastighetsägare som har fått ersättning på grund av ett beslut om dispens har givetvis inte rätt till ytterligare ersättning, om han eller hon ansöker om dispens på nytt och åter får avslag. Det gäller även för det fall fastigheten har bytt ägare och den nya ansökan görs av fastighetens nya ägare (jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 322.)

Övriga ändringar är redaktionella.

Det följer av 31 kap. 3 § miljöbalken att den som har särskild rätt till en fastighet har rätt till ersättning på motsvarande sätt som fastighetsägaren.

5 § Om ett beslut som avses i 4 § första stycket 1, 2, 5, 6 eller 9 innebär att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd, betalas ersättning endast om tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Om det enligt 7 kap. 24 § har meddelats ett förbud att vidta en åtgärd utan tillstånd och tillstånd vägras, gäller 4 § första stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att ersättning i vissa fall bara betalas ut om tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor.

I första stycket görs en redaktionell ändring till följd av att en ny punkt införs i 4 § första stycket.

9 § Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket, *beslut om dispens enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §*, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429), beslut om föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket 1 fiskelagen (1993:787) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Att en rätt till talan, ersättning eller inlösen med anledning av ett sådant beslut har förlorats på grund av bestämmelserna i 12 eller 13 § eller motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen hindrar inte att beslutet beaktas enligt första stycket.

Paragrafen innehåller den s.k. ackumuleringsregeln. Den anger vilka beslut som ska beaktas vid bedömningen om det finns en rätt till ersättning vid vissa ingripanden av det allmänna. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Ändringen i *första stycket* innebär att beslut om dispens enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 § ska beaktas vid tillämpningen av bestämmelserna om ersättning i 31 kap. 4 § och inlösen i 8 §.

13 § Om det inte finns någon överenskommelse om ersättning enligt 4 eller 11 § eller om inlösen enligt 8 § och rätten till talan inte har gått förlorad enligt 12 §, ska den som vill göra anspråk på ersättning eller kräva inlösen väcka talan mot den som är skyldig att betala ersättning eller att lösa in fastigheten. Talan ska väckas hos mark- och miljödomstolen inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har fått laga kraft. Om talan inte väcks inom den tiden går rätten till ersättning eller inlösen förlorad.

Om anspråket grundas på ett beslut som avses i 4 § första stycket 9, ska talan i stället väckas inom ett år från det att föreskrifterna har trätt i kraft.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när talan om viss ersättning och om inlösen ska väckas och om preklusion av rätten till ersättning och inlösen.

I andra stycket görs en redaktionell ändring till följd av att en ny punkt införs i 4 § första stycket.

15 a § Om ersättning enligt 4 § första stycket 7 har betalats, får fastighetsägaren förpliktas att betala tillbaka ersättningen eller del av den, om

1. därefter dispens har getts eller förhållandena i övrigt har ändrats så att den begränsning av markanvändningen som följer av beslutet helt eller delvis har upphört, och

2. det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av de ändrade förhållandena och omständigheterna i övrigt.

Fastighetsägaren får också förpliktas att betala tillbaka ersättningen om en åtgärd har vidtagits i strid mot ett sådant beslut som avses i första stycket och tillsynsmyndigheten har beslutat att inte kräva rättelse.

Talan om återbetalning enligt första stycket ska väckas vid mark- och miljödomstolen senast tio år efter det att ersättningen betalades ut. Talan om återbetalning enligt andra stycket ska väckas vid samma domstol inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på har fått laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut. Rätten att föra talan går annars förlorad.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om återbetalning av ersättning som har betalats med anledning av beslut om artskyddsdispens. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

I *första stycket* regleras en grund för anspråk på återbetalning av ersättning som har betalats med anledning av ett beslut om artskyddsdispens. Fastighetsägaren kan förpliktas att helt eller delvis betala tillbaka ersättningen om förutsättningarna i punkterna 1 och 2 är uppfyllda.

Enligt *punkten 1* är en första förutsättning att det efter betalningen av ersättningen har getts dispens eller förhållandena på annat sätt har ändrats så att den tidigare begränsningen av markanvändningen, som utgjorde grund för rätt till ersättning, helt eller delvis har upphört. Vad gäller ändrade förhållanden i övrigt kan det exempelvis handla om att en skyddad

art inte längre förekommer i området, med följd att förbud i sådana fridlysningsbestämmelser som har meddelats med stöd av bemyndigandena i 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken inte längre begränsar markanvändningen. Det kan vidare handla om att en sådan fridlysningsbestämmelse ändras, t.ex. så att en viss art inte längre skyddas, så att den åtgärd som fastighetsägaren vill vidta inte längre är förbjuden.

Enligt *punkten 2* är en ytterligare förutsättning att det är skäligt att kräva återbetalning med hänsyn till fastighetsägarens nytta av ändringen och omständigheterna i övrigt. Punkten är utformad med förebild i 15 § första stycket. En situation där det kan vara skäligt att kräva återbetalning är om fastighetsägaren har fått betydande ersättning på grund av en begränsning av markanvändningen och begränsningen upphör efter kort tid. Den omständigheten att en fastighet har bytt ägare sedan ersättningen har betalats talar normalt mot att ersättningen krävs åter (jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 328 och 329).

Av *andra stycket* framgår att en ytterligare grund för att kräva tillbaka ersättningen är om en åtgärd har vidtagits i strid med det ersättningsgrundande beslutet om artskyddsdispens och tillsynsmyndighet har beslutat att inte kräva rättelse. Motsvarande grund för återkrav finns i 15 § första stycket. Som exempel skulle återbetalningskrav kunna aktualiseras i det fall ersättning har betalats med anledning av ett beslut att vägra dispens som hindrar avverkning men skogen ändå avverkas i strid med beslutet.

Av *tredje stycket* framgår att talan om återbetalning på grund av ändrade förhållanden ska väckas vid mark- och miljödomstolen senast tio år efter det att ersättningen betalades ut. I fråga om talan om återbetalning på grund av en åtgärd som vidtagits i strid med ett beslut om dispens ska talan väckas inom ett år från det att tillsynsmyndighetens beslut att inte kräva rättelse har fått laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut. Om talan inte väcks i rätt tid, går rätten att föra talan förlorad.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.
2. Lagen tillämpas inte i mål om ersättning med anledning av ett sådant beslut som avses i 31 kap. 4 § första stycket 7, om talan om ersättning har väckts före ikraftträdandet.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 september 2026.

Av *punkt 2* följer att ändringarna i balken inte gäller i pågående mål om ersättning med anledning av ett beslut som innebär att dispens nekats eller förenats med särskilda villkor, om talan om ersättning har väckts före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 5.