



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2026-01-23-29

Ärendenummer
NV-26-000380

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemoria Ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd av artskyddet

Sammanfattning

Naturvårdsverket ser positivt på regeringens ambition att tydliggöra ersättningsmöjligheterna för rådighetsinskränkningar till följd av artskyddet.

Vi ställer oss bakom flera av förslagen, men bedömer även att en del av dem behöver utredas vidare. På en övergripande nivå efterfrågar vi att ersättningsmodellens överensstämmande med statsstödsreglerna klargörs innan planerat ikraftträdande 1 september 2026. Vidare ser vi att det vore positivt om skyddsformen biotopskyddsområde utvecklas så att den skyddsformen blir mer funktionell i artskyddssammanhang. Naturvårdsverket gör även bedömningen att det är osäkert om den avsatta summan om 100 miljoner kronor kommer att vara tillräcklig, och att det är oklart vad konsekvensen blir om behovet överskrider de avsatta medlen. Vi ser även att förslagets påverkan och genomförbarheten i förhållande till jordbruket, fisket och rennäringen bör utredas vidare.

Naturvårdsverket framför följande synpunkter i syfte att öka förslagets genomförbarhet:

- Prövningen av artskyddsdispenser för skogsbruksåtgärder bör flyttas över till Skogsstyrelsen. Vi bedömer att detta skulle leda till en mer effektiv process genom att samma myndighet hanterar artskyddsfrågan från början till slut, vilket också skulle förenkla för markägaren.
- Återbetalningstiden bör vara betydligt längre än tio år, förslagsvis 30 år. Nivån för när det är möjligt att kräva tillbaka ersättning kan behöva ses över. Det finns behov av komplettering av bestämmelsen i 31 kap.15 a § miljöbalken för att säkerställa att rätt myndighet underrättas vid en uppkommen situation då återkrav kan bli aktuellt.
- Skogsstyrelsen bör enbart få till uppgift att försöka nå överenskommelse med markägare vid beslut om nekad artskyddsdispens för de ärenden som rör skogsbruksåtgärder.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket ser positivt på regeringens ambition att tydliggöra ersättningsmöjligheterna för rådhetsinskränkningar till följd av artskyddet. Vi bedömer att det skulle öka förutsägbarheten av i vilka situationer ersättning kan utgå. Under vissa förutsättningar skulle det även kunna bidra till att minska intressekonflikter mellan pågående markanvändning och bevarandet av biologisk mångfald.

Naturvårdsverket konstaterar att remisstiden har varit kort och att flera av förslagen behöver utredas vidare. Vi har prioriterat att lämna konstruktiva synpunkter i syfte att öka den praktiska genomförbarheten av förslagen. Vi konstaterar samtidigt att en längre remisstid sannolikt hade gett möjlighet till en bättre beredning. Vidare ser vi exempelvis en risk för att förslaget i sin helhet inte överensstämmer med EU:s regler om statsstöd, och att det finns övergripande oklarheter som kan påverka genomförbarheten. Vi lämnar även synpunkter på respektive förslag.

Övergripande

Statsstöd

Naturvårdsverket ser att det kan finnas ett behov av att klargöra ersättningsmodellens överensstämmande med statsstödsreglerna innan planerat ikraftträdande den 1 september 2026.

Naturvårdsverket har i tidigare yttranden lyft frågan om en ersättning kopplad till artskyddet vore att betrakta som ett statsstöd enligt artikel 107.1 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).^{1, 2} Även om de nu presenterade förslagen skiljer sig åt från tidigare remisser så bedömer vi att våra tidigare resonemang rörande statsstödsregelverket gäller även för de nu remitterade förslagen. De oklarheter och risker rörande stödets legalitet relaterat till statsstödsreglerna som Naturvårdsverket tidigare har lyft har inte klargjorts i nu aktuellt förslag. Påslaget om 25 procent bör analyseras i sammanhanget, liksom det faktum att om stödet är otillåtet så kan det leda till återbetalningskrav riktat mot enskilda markägare.

Avsatta medel för ersättning för artskydd

Naturvårdsverket bedömer att det är osäkert om den i budgetpropositionen för 2026 avsatta summan om 100 miljoner kronor för att ersätta markägare vid nekad artskyddsdispens kommer att vara tillräcklig. Om behovet kommer att överstiga den summan riskerar detta att leda till en situation då markägare kan behöva vänta en längre tid på att få ersättning utbetald, vilket vore en oönskad utveckling. Naturvårdsverket vill i sammanhanget framföra att bristande medel inte bör leda till att ersättning för nekade artskyddsdispenser delvis ska täckas av medel för områdesskydd. Detta skulle leda till att markägare vid områdesskydd tvingas vänta, alternativt anmäla sina områden till avverkning för att få tillgång till medel via nekad artskyddsdispens.

¹ Dnr NV-25-002997, Remiss av SOU 2024:91 Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk (LI2024/02430).

² Dnr NV-05619-21. Yttrande gällande Artskyddsutredningens betänkande SOU 2021:51 Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar (M2021/01219).

Den generella tillämpningen bör utredas vidare

Författningsförslagets utformning innebär att de kommer att tillämpas generellt på samtliga areella näringar. Naturvårdsverket konstaterar att den remitterade promemorian endast utgår från artskyddsbestämmelsernas påverkan på skogsbruksåtgärder och att det saknas analyser i förhållande till övriga areella näringar. Förslagets påverkan och genomförbarheten i förhållande till jordbruket, fisket och rennäringen bör därför utredas vidare.

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

Vi bedömer att lydelsen i 34 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (FOM) är felaktig. Mot bakgrund av att det nu föreslås ändringar i den bestämmelsen anser vi att denna felaktighet bör rättas till. Eftersom tillämpningen av bestämmelserna i 7 kap. och 31 kap. miljöbalken formellt sett är olika processer bör en bestämmelse som hänvisar till ersättningsprocessen, vilket 34 § FOM gör, hänvisa till 31 kap. miljöbalken i stället för den nuvarande hänvisningen till 7 kap. miljöbalken.

Med den ändringen gjord kan första och andra stycket i bestämmelsen strykas och ersättas med:

Den myndighet som fattat det ersättningsgrundande beslutet eller den myndighet som regeringen bestämmer ska på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som i enlighet med 31 kap. miljöbalken gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet.

4. Begränsningar till följd av artskyddet ska ersättas

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att rätten till ersättning bör regleras i miljöbalken, av samma skäl som lyfts i promemorian.

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

Naturvårdsverket ställer sig bakom förslaget att när det gäller frågor om vem som har rätt till ersättning, inlösen samt hur ersättning ska betalas, bör samma regler gälla vid rådighetsinskränkningar på grund av beslut om nekad artskyddsdispens som vid beslut om områdesskydd. Det underlättar för både markägare och berörda myndigheter.

4.2 Talan om ersättning prövas av domstol

Naturvårdsverket ställer sig bakom förslaget att talan om ersättning ska väckas hos mark- och miljödomstolen inom ett år från det att dispensbeslutet vunnit laga kraft, annars går rätten till ersättning förlorad, samt att domstolen ska kunna förordna om vem som står för rättegångskostnaderna. Motsvarande gäller redan idag för ärenden om områdesskydd, och vi ser att det underlättar för både markägare och berörda myndigheter att samma principer gäller vid artskyddsärenden.

4.3 Återbetalning av ersättning

Naturvårdsverket anser att det i grunden är bra att återbetalning ska kunna krävas, men att tio år i sammanhanget är en alltför kort återbetalningstid. Naturvårdsverket konstaterar att tio år är en kort period i bevarandesammanhang. Förändringar i naturmiljön och utveckling av

naturvärden i ett område tar ofta längre tid. Naturvårdsverket föreslår därför att tiden för återbetalning görs avsevärt längre, förslagsvis 30 år.

Vidare konstaterar Naturvårdsverket att kriterierna för när det är möjligt att kräva återbetalning är högt ställda. Det kan innebära svårighet att tillämpa bestämmelsen så ofta som skulle vara motiverat. Därför ser vi att utformningen av de förutsättningar som behöver råda vid händelse av återbetalning kan behövas ses över.

Slutligen bedömer Naturvårdsverket att det finns behov av komplettering av bestämmelsen i 31 kap.15 a § miljöbalken för att säkerställa att rätt myndighet underrättas om att det uppkommit en situation då återkrav kan bli aktuellt. Orsaken är att den föreslagna 31 kap. 15 a § miljöbalken bygger på 31 kap. 15 § miljöbalken, men skiljer sig från denna i väsentliga avseenden. Återkrav enligt 15 § utlöses alltid av ett myndighetsbeslut, vilket gör processen för återkrav enklare. Situationen enligt 15 a § är mer komplicerad eftersom återkrav även kan aktualiseras baserat på förändringar i naturmiljön. Ansvarsfördelningen behöver regleras för att säkerställa att processen fungerar som tänkt. En komplettering så som vi föreslår kan lämpligen införas i FOM.

4.4 Överenskommelser i godo om ersättning

Naturvårdsverket har inget att erinra mot förslaget att Skogsstyrelsen får till uppgift att försöka nå överenskommelse med markägare vid beslut om nekad artskyddsdispens, men endast för de ärenden som rör skogsbruksåtgärder. Om förslaget genomförs anser vi att även prövning av artskyddsdispenser för skogsbruksåtgärder bör flyttas över till Skogsstyrelsen. Vi bedömer att det skulle leda till en mer effektiv process genom att samma myndighet hanterar artskyddsfrågan från början till slut, vilket också skulle förenkla för markägaren. De avsatta medlen läggs då lämpligen på Uo23 för att underlätta hanteringen.

I avsnittet lyfts frågan om områdesskydd och naturvårdsavtal kan övervägas i samband med förhandlingar om ersättning. Det belyses att situationer kan 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. Även möjligheten att i enskilda fall besluta om ett biotopskyddsområde lyfts, och att tidigare lämnade förslag rörande detta bereds inom Regeringskansliet.

Bildande av formellt skydd i form av naturreservat eller biotopskydd innebär ett permanent skydd till skillnad från beslut om nekad artskyddsdispens. I situationer där staten i artskyddsärenden skulle behöva betala ut ersättning motsvarande den ersättningsnivå som används vid beslut om naturreservat/biotopskydd är statens intresse av att trygga ersättningen långsiktigt mycket starkt. En logisk följd bör vara att den fastighetsägare som tar emot ersättning på grund av nekad artskyddsdispens anses ha samtyckt till att områdesskydd bildas, om övriga förutsättningar för ett sådant skydd är uppfyllda. Ett ärende om ett eventuellt områdesskydd behöver alltid bli föremål för en lämplighetsbedömning i det enskilda fallet, eftersom inte alla områden som hyser fridlysta arter är lämpliga för ett områdesskydd. Ersättning som redan har betalats ut till fastighetsägaren med anledning av ett nekat artskyddsdispens behöver avräknas från den ersättning som kan utgå på grund av intrång från beslutet om områdesskydd.

Ett alternativ till befintliga skyddsformer enligt nuvarande lagstiftning skulle kunna vara att utveckla skyddsformen biotopskydd. Idag är det möjligt att bilda biotopskydd för vissa strand- eller vattenmiljöer med syfte att skydda hotade eller missgynnade arter, eller som har betydelse för sådana arters fortlevnad. Vi ser att det skulle vara en fördel om motsvarande syfte även gick att använda vid rådhetsinskränkningar i fler miljöer. Fördelar med att använda skyddsformen biotopskydd är bland annat att det inte krävs föreskrifter eller skötselplan, vilket skulle kunna ge en snabbare process. Ytterligare en fördel med att vidareutveckla skyddsinstrumentet biotopskydd så det blir mer funktionellt i artsskyddssammanhang är att det då blir en och samma myndighet som hanterar ärendet under hela processen, förutsatt att prövningen av artskyddsdispenser i skogbrukssammanhang flyttas över till Skogsstyrelsen. Detta skulle effektivisera processen samtidigt som det kan underlätta för markägaren.

Ett annat alternativ kan vara att införa nya skyddsformer i miljöbalken. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har tidigare³ lämnat förslag på en variant av naturvårdsavtal, så kallat artskyddsavtal, som är lämpligt att använda i artskyddssammanhang. Vidareutveckling av befintliga skyddsformer och/eller införande av nya skyddsformer kräver dock vidare utredning och analys av medförande konsekvenser.

4.5 Kammarkollegiet företräder staten vid prövning i domstol

Naturvårdsverket ställer sig bakom förslaget att Kammarkollegiet företräder staten i mål om ersättning samt att Kammarkollegiet vid sådana mål ska samråda med länsstyrelsen, Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket. Detta av samma skäl som lyfts i promemorian.

4.6 Ersättning ska inte kunna lämnas flera gånger för samma rådhetsinskränkning

Naturvårdsverket instämmer i regeringens förslag att om en fastighetsägare har fått ersättning på grund av ett beslut om nekad artskyddsdispens som begränsar den pågående markanvändningen, ska ytterligare ersättning för samma begränsning inte kunna utbetalas en gång till. Detta gäller även om fastigheten byter ägare. Detta av samma skäl som lyfts i promemorian.

I propositionen Tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog (prop. 2021/22:207 s. 25) uttalade regeringen uppfattningen att ett beslut som medför att den pågående markanvändningen inom den fjällnära skogen avsevärt försvåras innebär att den pågående markanvändningen inte längre ska anses vara skogsbruk. Regeringen adresserar inte huruvida en liknande hantering av markanvändningen skulle kunna vara aktuell.

4.6.1 Beslut om ersättning ska redovisas i fastighetsregistret

Naturvårdsverket ställer sig bakom förslaget att beslut om nekad artskyddsdispens ska skickas till Lantmäteriet samt registreras i fastighetsregistret.

Naturvårdsverket vill uppmärksamma regeringen på den rapport (Rapport 2023/6) som togs fram av Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och Lantmäteriet

³ Se Förslag på mer flexibla biotopskydd samt anpassade skydds- och ersättningsformer för det fjällnära området (rapport 2023/09).

och behandlade frågan om tillgängliggörande av vissa uppgifter om fjällnära skog. Förslagen i rapporten för hur den informationen kan göras tillgänglig borde kunna användas även i fråga om tillgängliggörande av uppgifter om ersättning för dispensärenden.

5. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Naturvårdsverket ställer sig bakom förslaget att föreslagna ändringar i miljöbalken inte ska tillämpas om talan om ersättning väckts före ikraftträdandet den 1 september 2026.

Vi vill dock uppmärksamma att om den nya ersättningstypen måste anmälas till EU-kommissionen är det osannolikt att detta ikraftträdandedatum kan hållas.

Övrigt

Naturvårdsverket konstaterar att enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) ska kontrolluppgift lämnas till Skatteverket för ränteinkomst för fysiska personer och dödsbon. Något motsvarande krav för den inkomst som räntan grundar sig på, alltså ersättningen enligt 31 kap. miljöbalken, finns inte. Detta menar Naturvårdsverket borde åtgärdas. Bristen gäller generellt för ersättningar enligt 31 kap. miljöbalken.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Johan Kuylenstierna efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand, juristerna Lena Lidmark och Olof Ekström samt handläggarna Emma Mogren, Britt Forsén, Jennifer Hood och Mikael Sjöberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför nammunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Johan Kuylenstierna

Marie Uhrwing

Kopia till:
kn.nm@regeringskansliet.se