

# Lagrådsremiss

## Ändringar i reglerna om biotopskyddsområden och ersättning vid beslut om områdesskydd

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 29 april 2009

*Eskil Erlandsson*

*Egon Abresparr*  
(Miljödepartementet)

### Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I denna remiss föreslås ändringar i reglerna om biotopskyddsområden och om den ersättning som fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter kan ha rätt till vid beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken m.m.

Förslaget innebär att även en kommun får besluta om bildande av vissa typer av biotopskyddsområden och att möjligheterna att besluta om dispens från det förbud som gäller inom ett biotopskyddsområde utökas.

Det föreslås vidare att något toleransavdrag inte längre ska göras enligt 31 kap. 6 § miljöbalken vid bestämmande av ersättning på grund av beslut om bl.a. bildande av naturreservat och biotopskyddsområden. Förslaget innebär ökad ersättning till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter. Förslagets huvudsakliga syfte är att bidra till uppfyllelsen av miljö kvalitetsmålet Levande skogar m.fl. miljömål.

En ändring föreslås också i 19 § skogsvårdslagen (1979:429) som innebär att toleransavdraget avskaffas även vid bestämmande av ersättning på grund av beslut som rör avverkning i fjällnära skog.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

## Innehållsförteckning

1	Beslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken .....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429).....	10
3	Ärendet och dess beredning.....	11
4	Gällande rätt .....	12
4.1	Biotopskyddsområden.....	12
4.2	Toleransavdrag vid beräkning av ersättning på grund av beslut om områdesskydd m.m. enligt miljöbalken .....	12
4.3	Toleransavdrag enligt skogsvårdslagen (1979:429).....	13
5	Förslag .....	14
5.1	Biotopskyddsområden.....	14
5.2	Vissa följdändringar i bestämmelserna om ersättning i 31 kap. miljöbalken.....	19
5.3	Toleransavdraget enligt 31 kap. 6 § miljöbalken .....	20
5.4	Toleransavdraget enligt skogsvårdslagen (1979:429).....	26
5.5	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....	27
6	Konsekvenser.....	28
6.1	Biotopskyddsområden.....	28
6.2	Avskaffat toleransavdrag .....	31
7	Författningskommentar.....	33
7.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken .....	33
7.2	Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429).....	37
Bilaga 1	Lagförslag i betänkandet Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m., SOU 2008:99 .....	39
Bilaga 2	Remissinstanser SOU 2008:99, Nya ersättnings- bestämmelser i expropriationslagen, m.m. ....	40
Bilaga 3	Lagförslag i Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapport 5838, Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur .....	41
Bilaga 4	Remissinstanser Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapport 5838, Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur .....	42
Bilaga 5	Förslag i Statskontorets rapport 2007:14, Skyddet av Levande skogar.....	43
Bilaga 6	Remissinstanser Statskontorets rapport 2007:14, Skyddet av Levande skogar.....	44
Bilaga 7	Lagförslag i Naturvårdsverkets rapport 5262, Biotopskydd för vattenanknutna biotoper.....	46

Bilaga 8 Remissinstanser Naturvårdsverket rapport 5262,  
Biotopskydd för vattenanknutna biotoper ..... 47

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429).

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Häri genom föreskrivs i fråga om miljöbalken

*dels* att 31 kap. 6 § ska upphöra att gälla,

*dels* att 7 kap. 11 §, 19 kap. 1 §, samt 31 kap. 4, 5, 7 och 31 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 7 kap.

##### 11 §

*Mindre* mark- eller vattenområden som *utgör livsmiljö* för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda får av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förklaras som biotopskyddsområde. Sådana förklaringar får avse enskilda områden eller samtliga områden av ett visst slag inom landet eller del av landet.

Inom biotopskyddsområde får inte bedrivas verksamhet eller vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön. Om regeringen förordnar att samtliga områden av visst slag skall vara biotopskyddsområden, får den i samband med beslutet meddela föreskrifter om att dispens kan medges för sådan verksamhet eller sådana åtgärder. Dispens får endast medges om det finns särskilda skäl.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får vid-

Regeringen får i fråga om små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda meddela föreskrifter om

1. att samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden, och

2. att en myndighet eller kommun i det enskilda fallet får besluta att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde.

Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Om det finns särskilda skäl, får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet. En fråga om dispens ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer, om dispensen avser ett område enligt första stycket 1, och i andra fall av den myndighet eller kommun som har bildat biotopskyddsområdet.

Den myndighet som regeringen bestämmer får vidta de åtgärder

## Nuvarande lydelse

ta de åtgärder som behövs för att vårda biotopskyddsområde. Innan det vidtas någon åtgärd *skall* den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Ett beslut *om biotopskyddsområde skall* gälla omedelbart även om det överklagas.

## Föreslagen lydelse

som behövs för att vårda *ett* biotopskyddsområde. *Kommunen får vidta sådana åtgärder för ett biotopskyddsområde som den har bildat.* Innan en åtgärd vidtas *ska* den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Ett beslut *enligt första stycket 2 ska* gälla omedelbart även om det överklagas.

## 19 kap.

### 1 §<sup>1</sup>

Förvaltningsmyndigheterna och kommunerna prövar ärenden enligt vad som är föreskrivet i balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturresevat, naturminnen, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning, får överklagas hos länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet. Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturresevat, naturminnen, *biotopskyddsområden*, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning, får överklagas hos länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet. Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall får överklagas hos miljödomstol enligt 20 kap. 2 § andra stycket. Det samma gäller beslut av en annan myndighet än regeringen om att bilda, ändra eller upphäva ett biotopskyddsområde.

## 31 kap.

### 4 §<sup>2</sup>

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,

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2002:175.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2001:437.

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

3. *förbud eller beslut* att inte medge dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket inom biotopskyddsområde,

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

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

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

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.

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 §§, *eller*

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

### 5 §<sup>3</sup>

Innebär ett beslut som avses i 4 § första stycket 1–5 att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd betalas ersättning endast om tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor.

*Om regeringen förklarar att samtliga områden av ett visst slag skall vara biotopskyddsområden och regeringen i samband med beslutet meddelar föreskrifter om att dispens kan medges för verksamheter eller åtgärder som kan skada naturmiljön*, betalas ersättning endast om dispens vägrats eller förenats med särskilda villkor.

*Har förbud att vidta en åtgärd utan tillstånd meddelats enligt 7 kap. 24 § och vägras tillstånd*, gäller 4 § första stycket.

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

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2002:175.

7 §<sup>4</sup>

Ersättning enligt 4 § betalas av staten. *Har föreskrifter, förelägganden eller förbud som avses i 4 § beslutats av en kommun, skall ersättningen i stället betalas av kommunen.*

Har föreskrifter som avses i 4 § första stycket 4 beslutats av länsstyrelsen efter ansökan av en kommun eller den i vars intresse vattenskyddsområdet fastställts, *skall* ersättningen betalas av *den sökanden*. Detsamma gäller om sådana föreskrifter har beslutats av en kommun efter ansökan av den i vars intresse föreskrifterna meddelats.

Ersättning enligt 4 § betalas av staten. *Om det är en kommun som har meddelat det beslut som avses i 4 §, ska* ersättningen i stället betalas av kommunen.

*Om* föreskrifter som avses i 4 § första stycket 5 har beslutats av länsstyrelsen efter ansökan av en kommun eller den i vars intresse vattenskyddsområdet *har* fastställts, *ska* ersättningen betalas av *sökanden*. Detsamma gäller om sådana föreskrifter har beslutats av en kommun efter ansökan av den i vars intresse föreskrifterna *har* meddelats.

31 §<sup>5</sup>

Ersättning enligt detta kapitel *skall* bestämmas i pengar som *skall* betalas vid ett tillfälle.

Ersättning i fall som avses i 5 § tredje stycket *skall* dock betalas med ett visst årligt belopp. Om det finns särskilda skäl får ersättningen räknas av mot ersättning som kan komma att *lämnas* enligt 4 § första stycket eller 8 §.

Om det finns särskilda skäl, *kan* det på begäran av den ersättningskyldige eller den ersättningsberättigade *fastställas* att också ersättning enligt 4 § första stycket eller 11 § *skall* betalas med ett visst årligt belopp med rätt att få omprövning vid ändrade förhållanden.

I fråga om ersättning enligt 4 § till följd av skada eller olägenhet för renskötseln gäller 28 § andra stycket rennäringslagen (1971:437).

Ersättning enligt detta kapitel *ska* bestämmas i pengar som *ska* betalas vid ett tillfälle.

Ersättning i fall som avses i 5 § andra stycket *ska* dock betalas med ett visst årligt belopp. Om det finns särskilda skäl, får ersättningen räknas av mot ersättning som kan komma att *betalas* enligt 4 § första stycket eller 8 §.

Om det finns särskilda skäl, *får* det på begäran av den ersättningskyldige eller den ersättningsberättigade *bestämmas* att också ersättning enligt 4 § första stycket eller 11 § *ska* betalas med ett visst årligt belopp med rätt att få omprövning vid ändrade förhållanden.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2002:175.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2002:175.



2. Äldre bestämmelser gäller

- a) i mål enligt 31 kap. 13 § om ersättning på grund av ett beslut som har meddelats före den 1 januari 2010, och
- b) i mål enligt 31 kap. 14 § om fastställelse av villkor för ersättning, om talan har väckts före den 1 januari 2010.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Härigenom föreskrivs att 19 § skogsvårdslagen (1979:429)<sup>6</sup> ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 19 §<sup>7</sup>

I fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 § första eller andra stycket gäller bestämmelserna i 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 4 § första stycket, 6 §, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12 och 13 §§, 15 § första stycket första meningen och andra stycket, 31 § tredje stycket samt 32 och 33 §§ miljöbalken. *Vad* som i dessa bestämmelser sägs om miljödomstol *skall* i stället gälla fastighetsdomstol.

I fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 § första eller andra stycket gäller bestämmelserna i 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 4 § första stycket, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12 och 13 §§, 15 § första stycket första meningen och andra stycket, 31 § tredje stycket samt 32 och 33 §§ miljöbalken. *Det* som sägs i dessa bestämmelser om miljödomstol *ska* i stället gälla fastighetsdomstol.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.
  2. Äldre bestämmelser gäller i mål om ersättning på grund av ett beslut som har meddelats före den 1 januari 2010.

<sup>6</sup> Lagen omtryckt 1993:553.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 1998:821.

### 3 Ärendet och dess beredning

Regeringen avser att till riksdagen överlämna en proposition om områdesskydd, som behandlar frågor om arbetssätt och inriktning i det fortsatta arbetet med skydd av naturområden. Avsikten är att förslagen i lagrådsremissen ska ingå som en del i den propositionen.

I januari 2003 redovisade Naturvårdsverket rapporten Biotopskydd för vattenanknutna biotoper (rapport 5262). I rapporten presenterades förslag till författningsändringar som rör biotopskyddsområden. Verket föreslog att inte bara länsstyrelsen utan även kommunen bemyndigas att besluta om biotopskyddsområden enligt 7 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., dvs. beträffande sådana mark- eller vattenområden som i dag anges i bilaga 3 till förordningen. Verket föreslog också att det införs en möjlighet för kommunen att besluta om dispenser som rör biotopskyddsområden. Rapporten har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2003/23/Na).

Skogsstyrelsen har i en skrivelse i juni 2007 föreslagit att det införs en möjlighet att ge dispens i fråga om alla typer av biotopskyddsområden, dvs. inte enbart när sådana områden har inrättats genom generella föreskrifter utan även när ett område har inrättats genom ett beslut av en myndighet i det enskilda fallet (dnr M2008/4896/R).

I september 2007 redovisade Statskontoret rapporten Skyddet av Levande skogar (rapport 2007:14). I rapporten redovisades en utredning och utvärdering av vissa frågor som rör miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Statskontoret föreslog bl.a. att toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken avskaffas i fall som rör ersättning på grund av beslut om naturreservat och biotopskyddsområden. Bestämmelsen innebär att man vid beräkning av den ersättning som fastighetsägaren har rätt till enligt 31 kap. 4 § samma balk på grund av vissa beslut om bildande av skyddade områden m.m. ska göra ett avdrag för vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning. Rapporten har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2007/4113/Na).

I maj 2008 redovisade Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen rapporten Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur (rapport 5838). I rapporten föreslogs att toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken avskaffas i vissa av de ersättningssituationer som anges i 31 kap. 4 § samma balk, bl.a. vid beslut om bildande av naturreservat och biotopskyddsområden. Rapporten har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2008/2364/Na).

Utredningen om expropriationsersättning (dir. 2005:147, 2007:16, 2007:89 och 2008:8) har gjort en översyn av ersättningsreglerna i expropriationslagen (1972:719) och tagit ställning till om det finns anledning att ändra dessa. I november 2008 överlämnade utredningen sitt slutbetänkande till Justitiedepartementet, Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. (SOU 2008:99). I betänkandet föreslogs bl.a. att bestämmelsen om toleransavdrag i 31 kap. 6 § miljöbalken upphävs. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns

tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2008/9147/L1). Justitiedepartementet har överlämnat till Miljödepartementet att bereda förslaget om upphävande av 31 kap. 6 § miljöbalken och de följdändringar i annan lagstiftning som detta föranleder.

## 4 Gällande rätt

### 4.1 Biotopskyddsområden

Enligt 7 kap. 11 § första stycket miljöbalken får mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förklaras som biotopskyddsområde. Sådana förklaringar får avse enskilda områden eller samtliga områden av ett visst slag inom landet eller del av landet. Regeringen har meddelat generella föreskrifter om vissa typer av biotopskyddsområden i 5 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och bilaga 1 till förordningen. De typer av mark- eller vattenområden som anges i bilaga 1, t.ex. åkerholmar, är biotopskyddsområden i hela landet. Därutöver har regeringen föreskrivit i 6 och 7 §§ förordningen att Skogsstyrelsen eller länsstyrelsen i det enskilda fallet får besluta att ett sådant särskilt skyddsvärt mark- eller vattenområde som anges i bilaga 2 eller 3 till förordningen ska utgöra ett biotopskyddsområde. En kommun har enligt regleringen inte någon möjlighet att besluta om bildande av ett biotopskyddsområde.

Inom ett biotopskyddsområde får enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken inte bedrivas verksamhet eller vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön. Detta förbud gäller inom alla slags biotopskyddsområden. Om regeringen förordnar att samtliga områden av visst slag ska vara biotopskyddsområden, får regeringen i samband med beslutet meddela föreskrifter om att dispens kan medges för sådan verksamhet eller sådana åtgärder. Dispens får endast medges om det finns särskilda skäl.

### 4.2 Toleransavdrag vid beräkning av ersättning på grund av beslut om områdesskydd m.m. enligt miljöbalken

I 31 kap. 4–8 §§ miljöbalken finns bestämmelser om ersättning och inlösen på grund av vissa föreskrifter, förelägganden och förbud som beslutas med stöd av bestämmelser i miljöbalken. Det rör sig om ersättning vid vissa ingripanden av det allmänna, huvudsakligen beslut om bildande av olika typer av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

Fastighetsägaren har enligt 31 kap. 4 § första stycket 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 kulturreseptat,

3. förbud eller beslut att inte medge dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket inom biotopskyddsområde,

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

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

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

Enligt 31 kap. 3 § miljöbalken ska vad som i 31 kap. sägs om fastighet även gälla särskild rätt till fastighet. Det innebär att även innehavare av särskild rätt till fastigheter kan ha rätt till ersättning enligt 4 §.

Bestämmelsen om ersättning i fall då pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras innebär att den skada som uppkommer på grund av ett beslut behöver uppnå en viss s.k. kvalifikationsgräns. Om den gränsen uppnås och det finns en rätt till ersättning, ska enligt 31 kap. 6 § ersättningen minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning, ett s.k. toleransavdrag. Detta avdrag ska utgöra den del av skadan som motsvarar intrånget upp till kvalifikationsgränsen.

Före miljöbalkens införande betalades ersättning för hela den skada som en fastighetsägare lidit när väl kvalifikationsgränsen var överskriden. När däremot en inskränkning inte var så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras utgick ingen ersättning alls. Som skäl för att i miljöbalken införa bestämmelsen om toleransavdrag i 31 kap. 6 § anfördes huvudsakligen att skillnaden i ersättning kan bli omotiverat stor mellan ett fall som ligger strax under kvalifikationsgränsen och ett fall som ligger omedelbart ovanför denna gräns (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 554–557).

#### 4.3 Toleransavdrag enligt skogsvårdslagen (1979:429)

Skogsvårdslagen innehåller bestämmelser om hur skogsmark ska skötas, när avverkning får ske och hur det långsiktiga miljömålet ska upprätthållas.

Enligt 18 § skogsvårdslagen får tillstånd till avverkning i fjällnära skog inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården. När tillstånd ges ska Skogsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, såsom i fråga om hyggets storlek och förläggning samt tillåten avverkningsform. En fastighetsägare har rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt dessa bestämmelser. I fråga om rätt till ersättning hänvisas i 19 § skogsvårdslagen till bl.a. flera bestämmelser i 31 kap. miljöbalken. Regleringen innebär att fastighetsägaren har rätt till ersättning om ett beslut innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Vid bestämmande av ersättningen ska ett toleransavdrag göras enligt 31 kap. 6 § miljöbalken.

## 5 Förslag

### 5.1 Biotopskyddsområden

**Regeringens förslag:** Regeringen får i fråga om små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda meddela föreskrifter om

1. att samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden, och

2. att en myndighet eller kommun i det enskilda fallet får besluta att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde.

Om det finns särskilda skäl, får dispens från det förbud som gäller inom ett biotopskyddsområde ges i det enskilda fallet. En fråga om dispens ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer, om dispensen avser ett område enligt första stycket 1, och i andra fall av den myndighet eller kommun som har bildat biotopskyddsområdet.

**Naturvårdsverkets förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Regeringen föreslår ett något vidare bemyndigande för kommunerna att besluta om bildande av biotopskyddsområden. Regeringen föreslår att bemyndigandet om bildande av biotopskyddsområden i övrigt får ett mer preciserat innehåll.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna har varit övervägande positiva till förslaget att ge kommunerna en möjlighet att bilda biotopskyddsområden och att utöka möjligheterna att ge dispens från det förbud som gäller inom biotopskyddsområden. *Växjö tingsrätt (miljödömsstolen)*, *Skogsstyrelsen*, *Stockholms universitet*, *Uppsala universitet* och *Sveriges Energiföreningars Riksorganisation* har varit övervägande negativa till förslaget.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* har ansett att det inte finns skäl att begränsa kommunens möjligheter att besluta om bildande av biotopskyddsområden till de biotoper som länsstyrelsen i dag får besluta om. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* har anfört att det inte framgår hur det är tänkt att dispenser ska hanteras när de rör skilda delar av miljöbalken och hanteras av olika myndigheter. Det är enligt länsstyrelsen angeläget att undvika dubbla prövningar av ärenden, varför dispensförfarandet bör ses över och samordnas. *Jordbruksverket* har anfört att det enda särskilda skäl för att ge dispens som tas upp i rapporten är restaureringsåtgärder för naturvårdsändamål och att detta borde kompletteras med att det kan finnas särskilda skäl på grund av andra påtagliga enskilda eller allmänna intressen. *Naturhistoriska riksmuseet* har ansett att dispenser främst bör ses som ett instrument som ska utnyttjas i samband med åtgärder som har till syfte att vårda – restaurera – och ytterligare höja kvaliteten på den skyddade biotopen. *Svenska kommunförbundet (numera en del av Sveriges Kommuner och Landsting)* har varit positivt till att fler biotopskyddsområden inrättas av länsstyrelsen i samråd med kommunerna eller av kommunerna. *SmåKom (De små kommunernas samverkan)* har anfört att man inom ramen för den lokala och ibland regionala översiktsplaneringen i varje enskilt fall bör diskutera vilka biotoper som behöver ett särskilt skydd

och på vilket sätt detta ska genomföras i samråd med bl.a. berörda markägare och att en effektiv process måste bygga på en stark tillit till främst kommunernas och länsstyrelsens löpande samarbete och inte på en alltmer detaljerad central lagstiftning eller styrprocess.

*Växjö tingsrätt (miljödostolen)* har avstyrkt förslaget att öka dispensmöjligheterna eftersom de naturvärden som beslutet om biotopskyddsområde avser att skydda kan helt gå förlorade. Miljödostolen har framhållit att för individuellt utpekade biotopskyddsområden utgår ersättning enligt 31 kap. 4 § i samband med bildandet, medan för biotopskyddsområden som är generellt skyddade genom regeringens beslut aktualiseras ersättningsfrågan när en ansökan om dispens har avslagits. Även mot bakgrund av dessa förhållanden ter det sig enligt miljödostolen inte rimligt att i efterhand, när ersättningsfrågan kan vara avgjord, ha möjlighet att begära dispens för åtgärder inom ett individuellt inrättat biotopskyddsområde. *Statens Fastighetsverk* har ansett att det inte är lämpligt att även kommunerna ska kunna besluta om biotopskydd och anfört att antalet beslutande organ måste minimeras och kunskap som behövs för detta ändamål koncentreras. *Stockholms universitet* har ansett att en dispensmöjlighet ska finnas endast i yttersta nödfall. *Uppsala universitet* har ansett att det bör finnas en enda natur- och miljövårdsmyndighet när det gäller det övergripande ansvaret för och befogenheter avseende biotopskyddet. Biotopskyddet riskerar enligt universitetet att bli verkningslöst genom de föreslagna ändringarna. *Sveriges Energiföreningars Riksorganisation* har invänt mot att det föreslås att det införs möjligheter till dispens med motiveringen att det blir lättare att undanta mark- och vattenområden från oönskade verksamheter samtidigt som det argumenteras för att dispenser i realiteten inte ska ges.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Möjlighet för kommunerna att bilda biotopskyddsområden*

Reglerna om biotopskyddsområden innebär att sådana områden inrättas på två olika sätt. Det ena är att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av bemyndigandet i 7 kap. 11 § första stycket miljöbalken, föreskriver att samtliga områden av ett visst slag inom landet eller en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden. Regeringen har meddelat sådana generella föreskrifter i 5 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och bilaga 1 till förordningen. De typer av mark- eller vattenområden som anges i bilaga 1, t.ex. alléer och åkerholmar, är biotopskyddsområden i hela landet. Det andra sättet som biotopskyddsområden bildas på är att Skogsstyrelsen eller länsstyrelsen enligt 6 respektive 7 § förordningen i det enskilda fallet beslutar att ett sådant särskilt skyddsvärt mark- eller vattenområde som anges i bilaga 2 eller 3 till förordningen ska utgöra ett biotopskyddsområde. Enligt dessa regler görs en bedömning i det enskilda fallet av om ett visst geografiskt område bör skyddas. En förutsättning är att det är fråga om sådana typer av mark- eller vattenområden som anges i bilaga 2 eller 3, t.ex. brandfält, ravinskogar eller naturliga vattendrag.

Enligt gällande rätt har kommunerna inte möjlighet att besluta om bildande av sådana biotopskyddsområden som anges i bilaga 2 och 3 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Detta bör ändras

för att ge kommunerna en möjlighet att bidra till ett utökat skydd för värdefulla naturmiljöer. Kommunerna får redan i dag besluta om bildande av naturreservat, vilket många gånger kan vara mer komplicerat och mer ingripande för markägare än bildande av biotopskyddsområden. Erfarenheterna av kommunernas möjlighet att bilda naturreservat är goda. Reglerna om biotopskyddsområden bör därför vara ett lämpligt verktyg för kommunerna i deras naturvårdsarbete. Utvecklingen har varit att utöka kommunernas beslutanderätt i fråga om olika typer av områdesskydd. Riksdagen har antagit regeringens proposition Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden, med förslag om att kommunerna ska få ökat inflytande över strandskyddet (prop. 2008/09:119, bet. 2008/09:MJU13, rskr. 2008/09:227). Med hänsyn till att kommunerna redan har omfattande beslutanderätt när det gäller andra områdesskydd bedöms de ha den kompetens som behövs för att ge dem möjligheten att bilda biotopskyddsområden.

Naturvårdsverkets förslag innebär att kommunerna enbart får besluta om sådana typer av biotopskyddsområden som länsstyrelsen beslutar om, men inte sådana områden som Skogsstyrelsen beslutar om. En sådan lösning skulle begränsa kommunernas möjlighet att bidra till ett förbättrat skydd för värdefulla naturmiljöer. Det finns inte heller något bärande skäl för att begränsa förslaget på det sättet. Kommunernas beslut bör därför kunna avse även sådana typer av biotopskyddsområden som Skogsstyrelsen beslutar om. Sammantaget bör kommunerna få besluta om sådana typer av biotopskyddsområden som anges i bilagorna 2 och 3 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

#### *Dispens från förbudet inom biotopskyddsområden*

Inom ett biotopskyddsområde får enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken inte bedrivas verksamhet eller vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön. Regeringen får, om den förordnar att samtliga områden av ett visst slag ska vara biotopskyddsområden, i samband med beslutet meddela föreskrifter om att dispens får medges från detta förbud.

Erfarenheter visar att det kan uppkomma situationer där det kan vara motiverat att ge en dispens även beträffande områden som har bildats genom beslut i det enskilda fallet, dvs. sådana områden som avses i bilagorna 2 och 3 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Skogsstyrelsen, som tidigare har invänt mot förslaget att utöka dispensmöjligheterna, har i en skrivelse till regeringen i maj 2008 framfört att det finns ett visst behov av att kunna ge en dispens beträffande sådana biotopskyddsområden. Praxis har utvecklats i riktning mot att områden som bildas genom beslut i det enskilda fallet kan omfatta större mark- eller vattenområden än tidigare. Det blir då svårare att vid beslutet om att bilda området förutse hur markanvändningen påverkas av förbudet mot verksamheter och åtgärder som kan skada naturmiljön. På grund av det anförda bör en dispens kunna ges i undantagsfall även beträffande biotopskyddsområden som har bildats genom beslut i det enskilda fallet. En bestämmelse om detta bör införas i miljöbalken.

Om en kommun har bildat ett biotopskyddsområde, bör kommunen även kunna besluta om dispens från förbudet inom det området. En sådan



ordning stämmer överens med vad som gäller i fråga om bl.a. naturreservat och vattenskyddsområden. På motsvarande sätt bör en statlig myndighet som har bildat ett biotopskyddsområde besluta om dispenser som rör det området. I fråga om biotopskyddsområden som har bildats genom generella föreskrifter prövar länsstyrelsen enligt 5 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ansökningar om dispens.

Kravet på särskilda skäl innebär att möjligheten att ge dispens bör tillämpas restriktivt. Den praxis som finns i fråga om dispenser avseende biotopskyddsområden som bildats genom generella föreskrifter bör kunna ge vägledning vid prövningen av dispenser avseende områden som har bildats genom beslut i det enskilda fallet. Även praxis i fråga om dispenser som rör naturreservat bör kunna ge vägledning. Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt har framhållit att man i samband med ett beslut i det enskilda fallet om inrättande av biotopskydd även prövar om markägare har rätt till ersättning på grund av att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Det prövas alltså hur rådighetsinskränkningen inverkar på markanvändningen inom det avgränsade område som omfattas av biotopskydd. Behovet av att ge en dispens i ett senare skede bör i ett sådant fall normalt vara begränsat. Det kan dock finnas särskilda skäl för en dispens med hänsyn till ett angeläget allmänt intresse. I undantagsfall bör en dispens även kunna ges på grund av ett enskilt intresse. I avsnitt 5.2 behandlas frågan om i vilka situationer en fastighetsägare kan ha rätt till ersättning på grund av beslut som rör biotopskyddsområden.

Det har framförts synpunkter på behov av att koordinera de prövningar som kan behövas enligt olika skyddsregler, exempelvis när det krävs både en strandskyddsdispens och en dispens från förbudet inom ett biotopskyddsområde. Den föreslagna ändringen bedöms dock sammantaget leda till få dispensprövningar avseende biotopskyddsområden som har beslutats i det enskilda fallet. Förslaget bör inte leda till några tillämpningsvårigheter.

#### *Bemyndigandet om bildande av biotopskyddsområden*

Det nuvarande bemyndigandet i 7 kap. 11 § om bildande av biotopskyddsområden är oprecist formulerat jämfört med de föreskrifter som regeringen har meddelat i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Av lagbestämmelserna framgår inte heller tydligt om de beslut som innebär att biotopskyddsområden bildas är normbeslut (generella föreskrifter) eller förvaltningsbeslut (beslut i det enskilda fallet). Enligt lagtexten får förklaringar av biotopskyddsområden avse enskilda områden eller samtliga områden av ett visst slag inom landet eller del av landet.

Lagbestämmelserna kompletteras av bestämmelser i 5–8 §§ förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. I bilagorna 1–3 räknas upp vissa typer av mark- eller vattenområden som utgör eller kan utgöra biotopskyddsområden. Enligt 5 § förordningen utgör de mark- eller vattenområden som anges i bilaga 1 biotopskyddsområden enligt 7 kap. 11 § första stycket miljöbalken. Någon begränsning anges inte i 5 §, utan föreskrifterna gäller i hela landet. Regleringen kommer att avse ett mycket stort antal mark- och vattenområden i landet och beröra en obestäm

krets fastighetsägare. Bestämmelserna bör därmed utformas så att beslutet om bildande av dessa biotopskyddsområden utgör normbeslut.

Enligt 6 § förordningen får Skogsstyrelsen inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429) förklara sådana särskilt skyddsvärda mark- eller vattenområden som anges i bilaga 2 till förordningen som biotopskyddsområden. På motsvarande sätt får länsstyrelsen enligt 7 § förordningen inom områden som inte omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen förklara sådana särskilt skyddsvärda mark- eller vattenområden som anges i bilaga 3 som biotopskyddsområden. I beslut enligt 6 och 7 §§ ska gränserna för biotopskyddsområdet anges. Bestämmelserna innebär att Skogsstyrelsen respektive länsstyrelsen får besluta i det enskilda fallet om att inrätta ett biotopskyddsområde, under förutsättning att det är ett mark- eller vattenområde av ett sådant slag som anges i bilaga 2 respektive bilaga 3. Biotopskyddsområdet utgör ett avgränsat geografiskt område. Beslutet berör fastighetsägare eller andra sakägare inom detta område genom förbudet att inom området bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Ett beslut att bilda ett biotopskyddsområde av ett sådant slag som anges i bilaga 2 eller 3 kan därmed få betydande rättsverkningar för den enskilde. Ett sådant beslut bör anses vara överklagbart enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Sammantaget görs bedömningen att ett beslut av en myndighet eller kommun att inrätta ett biotopskyddsområde av ett sådant slag som räknas upp i bilaga 2 eller 3 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. utgör ett förvaltningsbeslut.

Bemyndigandet om bildande av biotopskyddsområden bör förtydligas så att det framgår huruvida de föreskrifter regeringen får meddela avser normbeslut eller förvaltningsbeslut. En del av bemyndigandet bör avse föreskrifter av regeringen om att inrätta biotopskyddsområden i landet eller en del av landet, dvs. normbeslut. När det gäller denna del av bemyndigandet framgår det i dag av bilaga 1 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. vilka typer av mark- eller vattenområden som utgör biotopskyddsområden.

Den andra delen av bemyndigandet bör avse att ett biotopskyddsområde får bildas genom ett beslut i det enskilda fallet av en myndighet eller kommun, dvs. genom ett förvaltningsbeslut. Myndigheten eller kommunen bör, i likhet med vad som gäller i dag, inte själv få bestämma vilka typer av livsmiljöer som kan inrättas som ett biotopskyddsområde, utan det bör bestämmas av regeringen i en förordning. Vilka dessa typer av mark- eller vattenområden för närvarande är framgår av bilagorna 2 och 3 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

På samma sätt som i dag bör det förbud som gäller inom ett biotopskyddsområde, dvs. att man inte får bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön, framgå av en bestämmelse i 7 kap. miljöbalken. Att det förbud som gäller inom alla biotopskyddsområden anges i generella termer i lagen innebär att det även i fortsättningen är korrekt att tala om dispens från förbudet. Någon ändring behövs alltså inte i fråga om den terminologin.

Utöver det som nu har anförts bör bemyndigandet i 7 kap. 11 § miljöbalken om bildande av biotopskyddsområden preciseras så att det stämmer bättre överens med de föreskrifter som regeringen har meddelat i

ämnet i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Bemyndigandet bör avse små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda. När det gäller biotopskyddsområden som bildas genom generella föreskrifter bör det också klargöras att det ska vara fråga om lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet. Det innebär en anpassning till de gällande bestämmelserna i bilaga 1 till förordningen, där en utgångspunkt är att markägaren utan svårighet ska kunna identifiera de typer av biotoper, t.ex. åkerholmar, som omfattas av föreskrifterna.

## 5.2 Vissa följdändringar i bestämmelserna om ersättning i 31 kap. miljöbalken

**Regeringens förslag:** Fastighetsägaren har i fråga om biotopskyddsområden rätt till ersättning enligt grunderna i 31 kap. 4 § första stycket miljöbalken, om beslutet gäller

– 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 som har bildats genom generella föreskrifter, eller

– bildande av ett biotopskyddsområde i ett enskilt fall.

Om en kommun har beslutat om att bilda ett biotopskyddsområde, ska kommunen betala ersättning som en fastighetsägare har rätt till på grund av beslutet.

**Naturvårdsverkets förslag:** Naturvårdsverket har inte föreslagit några följdändringar i reglerna i 31 kap. om fastighetsägares rätt till ersättning på grund av beslut som rör biotopskyddsområden.

**Skälen för regeringens förslag:** I 31 kap. miljöbalken finns bestämmelser om rätt till ersättning vid beslut som rör områdesskydd enligt 7 kap. m.m. Fastighetsägaren har enligt 31 kap. 4 § första stycket 3 rätt till ersättning på grund av beslut som gäller förbud eller beslut att inte medge dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket inom ett biotopskyddsområde. I 31 kap. 5 § andra stycket anges att om regeringen förklarar att samtliga områden av ett visst slag ska vara biotopskyddsområden och regeringen i samband med beslutet meddelar föreskrifter om att dispens kan medges för verksamheter eller åtgärder som kan skada naturmiljön, betalas ersättning endast om dispens har vägrats eller förenats med särskilda villkor.

I avsnitt 5.1 föreslås att dispensreglerna utvidgas till att gälla även biotopskyddsområden som har beslutats i det enskilda fallet och som gäller sådana typer av mark- eller vattenområden som anges i bilaga 2 eller 3 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Bestämmelserna i 31 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken om rätt till ersättning på grund av beslut som avser biotopskyddsområden har kopplingar till reglerna om dispens avseende sådana områden. Förslaget om ändrade dispensregler ger anledning att utforma reglerna i 31 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken på ett något annat sätt. I 31 kap. 5 § andra stycket anges

i dag en begränsning i fråga om rätten till ersättning enligt 31 kap. 4 § första stycket 3 på grund av beslut som avser biotopskyddsområden. Bestämmelserna bör utformas så att grunderna för rätten till ersättning preciseras i 31 kap. 4 § på ett sådant sätt att det inte behöver anges någon begränsning om detta i 31 kap. 5 §. Det bör i en punkt i 31 kap. 4 § anges att fastighetsägaren i fråga om biotopskyddsområden har rätt till ersättning enligt grunderna i den paragrafen om beslutet gäller 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 som har bildats genom generella föreskrifter, dvs. sådana områden som anges i bilaga 1 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Det bör i en annan punkt anges att det finns en rätt till ersättning om beslutet gäller bildande av ett biotopskyddsområde i ett enskilt fall, dvs. i ett fall som en myndighet eller kommun har bildat ett sådant biotopskyddsområde som avses i bilaga 2 eller 3 till förordningen.

Förslaget innebär ingen ändring i fråga om den ordning för prövning av rätten till ersättning som gäller i dag. När det gäller de biotopskyddsområden som bildas genom generella föreskrifter knyts ersättningsrätten även i fortsättningen till ett efterföljande förvaltningsbeslut om dispens från det förbud som gäller inom ett biotopskyddsområde.

För övriga biotopskyddsområden, som bildas genom ett beslut i det enskilda fallet, prövas ersättningsfrågan i samband med beslutet om att bilda biotopskyddsområdet. I dessa fall har fastighetsägaren inte rätt till ersättning på grund av eventuella efterföljande beslut om att inte ge en dispens. Att det i avsnitt 5.1 föreslås att dispensreglerna utvidgas till att avse även dessa typer av biotopskyddsområden bör inte innebära någon ändring i det avseendet.

Enligt 31 kap. 7 § första stycket är huvudregeln att staten ska betala ersättning som en fastighetsägare har rätt till enligt 4 §. Om en kommun har beslutat om bildande av ett skyddat område, ska ersättningen betalas av kommunen. Detta bör gälla även när en kommun har bildat ett biotopskyddsområde.

### 5.3 Toleransavdraget enligt 31 kap. 6 § miljöbalken

**Regeringens förslag:** Bestämmelsen i 31 kap. 6 § miljöbalken om att ett toleransavdrag ska göras vid beräkning av ersättning på grund av beslut som rör vissa typer av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken och förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket samma balk ska upphöra att gälla.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens.

**Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens förslag** innebär att toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken avskaffas i vissa av de ersättnings-situationer som anges i 31 kap. 4 §, huvudsakligen i fråga om beslut som rör nationalparker, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområden och vattenskyddsområden.

**Statskontorets förslag** innebär att toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken avskaffas i fall som rör ersättning på grund av beslut om naturreservat och biotopskyddsområden.

**Remissinstansernas synpunkter på utredningens förslag:** De remissinstanser som har yttrat sig särskilt över förslaget om att avskaffa toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken har med något undantag tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot förslaget. Flertalet remissinstanser har tillstyrkt utredningens ställningstagande att upphäva regler om toleransavdrag i olika delar av lagstiftningen. Några remissinstanser har invänt att antalet tvister kan öka om toleransavdraget avskaffas. *Länsstyrelsen i Skåne län* har som skäl för att avskaffa toleransavdraget vid naturvårdsförrättningar anfört att man då får en enhetlighet i fråga om ersättningar enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* har anfört att ett avskaffande av toleransavdraget kan göra det enklare att träffa överenskommelser om intrångsersättning med markägarna. *Lantbrukarnas Riksförbund* och *Fastighetsägarna Sverige* har ansett att förslaget är väl underbyggt. *Kammarkollegiet* har inte haft någon principiell invändning mot att toleransavdraget slopas. Kollegiet har dock framhållit att med hänsyn till att ersättning för intrångsskada förutsätter att skadan i det enskilda fallet passerar gränsen för vad fastighetsägaren skäligen bör tåla, kan slopandet av toleransavdraget ge upphov till en tröskeeffekt. *Fortifikationsverket* har anfört att frågan om toleransgräns och toleransavdrag har betydelse också för utformningen av angränsande lagars regler om ersättning för värdeminskande användningsreglering och att det inte räcker att, som utredningen föreslår, göra ändringar i 31 kap. miljöbalken. Verket har ansett att motsvarande ersättningsregler i plan- och bygglagen och lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., som dessutom laborerar med dubbla kvalifikationsgränser, är av särskild betydelse.

**Remissinstansernas synpunkter på Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens förslag:** Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig i denna del har tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot förslaget. *Svenska Naturskyddsföreningen* har avstyrkt förslaget.

*Länsstyrelsen i Dalarnas län* har välkomnat förslaget och framhållit att de ekonomiska frågorna ofta är de viktigaste frågorna för markägarna i förhandlingarna om reservatsskydd och att en förändring av beräkningsgrunder som gör det mer ekonomiskt gynnsamt för en markägare kommer att påskynda processen. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* har anfört att borttagandet av toleransavdraget skulle ge bättre förutsättningar för markägarna och öka viljan hos dem att bidra till ett långsiktigt skydd av naturen och att detta skulle avsevärt underlätta länsstyrelsens arbete med reservatsbildning. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* har anfört att det ofta är svårt att förklara avdraget för markägarna och att det kan leda till oproportionellt stort missnöje och långdragna förhandlingar.

*Kammarkollegiet* har ansett att förslaget om avskaffat toleransavdrag behöver utredas vidare. Kollegiet har anfört att förslaget innebär ett avsteg från övrig lagstiftning som reglerar intrångsersättning, att en lagstiftning som inte är enhetlig kan ge upphov till tillämpningssvårigheter och att tröskeeffekter kan uppkomma. Det kan enligt kollegiet uppstå problem med tillämpning av kvalifikationsgränsen enligt 31 kap. 4 § miljöbalken. Kollegiet har också menat att de rättsliga processerna i dom-

stolarna som markägarna för mot staten bör omfattas av utredningen och att ansvaret för rättegångskostnaderna i processer om ersättning bör ses över. *Uppsala universitet* har anfört att det säkert är en riktig bedömning att genomförandet av områdesskydden skulle kunna påskyndas av ett avskaffande av toleransavdraget, att det samtidigt är en beprövad om än inte oproblematisk princip i fråga om skyddsförordnanden som påverkar markanvändning att fastighetsägare är skyldiga att tåla ett visst intrång från det allmännas sida utan ersättning samt att ersättning utgår bara om pågående markanvändning avsevärt försvåras på den berörda delen av fastigheten. Om den principen avskaffas för vissa intrång men inte för andra kan den enligt universitetet bli svår att alls upprätthålla.

*Svenska Naturskyddsföreningen* har anfört att ett avskaffande av toleransavdraget i vissa fall möjligen skulle kunna underlätta förhandlingar om ersättning för naturreservat, men att det är oklart i vilken grad detta alls skulle få en praktisk betydelse. Enligt föreningen skulle det eventuella värdet av en sådan åtgärd klart motverkas av ökade svårigheter att kommunicera, och i förlängningen få gehör för, behovet av frivilligt bevarande av områden samt en viss grundnivå av naturhänsyn över lag-nivån som är en av komponenterna i skogspolitiken.

**Remissinstansernas synpunkter på Statskontorets förslag:** Flertalet av de som har yttrat sig i denna del har tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot förslaget. *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarkollegiet* och *Lantmäteriverket* (numera Lantmäteriet) har invänt mot förslaget.

*Lantmäteriet* har bedömt att det uppkommer en asymmetri i förhållande till annan lagstiftning om toleransavdraget avskaffas enbart i 31 kap. 6 § miljöbalken, varför frågan behöver analyseras närmare. *Kammarrätten i Stockholm* har haft en liknande invändning mot förslaget. *Kammarkollegiet* har delat utredningens bedömning att frågan om toleransavdraget bör utredas vidare och ansett att analysen möjligen bör utvidgas. Kollegiet har ansett att en lagstiftning om intrångsersättning som inte är enhetlig eventuellt kan bli svår att tillämpa och att den kommande utredningen därför särskilt bör belysa frågan om det i miljöbalken bör finnas en uttömmande reglering avseende förfarande och intrångsersättning och om hänvisningen till expropriationslagen därmed ska utgå.

### Skälen för regeringens förslag

Enligt 31 kap. 4 § miljöbalken ska ersättning till följd av rådighetsinskränkningar i form av områdesskydd betalas om pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Enligt 31 kap. 6 § ska ersättningen minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning.

Det har från flera håll föreslagits att toleransavdraget i 31 kap. 6 § helt eller delvis avskaffas. Utredningen om expropriationsersättning har föreslagit att bestämmelsen i 31 kap. 6 § miljöbalken upphävs (Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m., SOU 2008:99). Förslaget innebär att något toleransavdrag inte ska göras i någon av de ersättningsituationer som anges i 31 kap. 4 §.

Statskontoret har i en rapport om miljö kvalitetsmålet Levande skogar konstaterat att riksdagens mål för hur mycket skyddsvärd skog som ska sättas av är långt ifrån nått när två tredjedelar av målperioden 1999–2010

har gått (Skyddet av Levande skogar, rapport 2007:14). En av de åtgärder som Statskontoret har föreslagit för att förbättra måluppfyllelsen är att avskaffa toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken i fall som rör ersättning på grund av beslut om naturreservat och biotopskyddsområden, dvs. i vissa av de ersättningssituationer som anges i 31 kap. 4 § miljöbalken.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har i en rapport lämnat ett liknande förslag om avskaffande av toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken (Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur, rapport 5838).

### *Plan- och bygglagen*

I 14 kap. plan- och bygglagen finns bestämmelser som har betydande likheter med bestämmelserna i 31 kap. 4 och 6 §§ miljöbalken. I 14 kap. 8 § plan- och bygglagen räknas i fem punkter upp vissa beslut enligt den lagen som innebär en rätt till ersättning. I de situationer som regleras i 14 kap. 8 § första stycket 3–5 är kriteriet för rätten till ersättning att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten, dvs. samma kriterium som anges i 31 kap. 4 § miljöbalken. De situationer som avses med plan- och bygglagens bestämmelse är bl.a. beslut om vissa skyddsbestämmelser som meddelas i en detaljplan och bestämmelser om vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom vissa områden. I dessa fall ska något toleransavdrag inte göras. Det innebär att olika regler gäller i fråga om toleransavdrag när samma ersättningsgränstak tillämpas i likartade situationer enligt miljöbalken respektive plan- och bygglagen.

Plan- och byggtutredningen tog i sitt slutbetänkande upp frågan om mer enhetliga kvalifikationsgränser i plan- och bygglagen (Översyn av PBL och va-lagen, SOU 1996:168, s. 435 f.). Utredningens förslag var att kvalifikationsgränsen ”pågående markanvändning avsevärt försvåras” skulle gälla i alla fall av rådighetsinskränkningar enligt plan- och bygglagen och att det i samtliga fall skulle göras ett avdrag för den skada som låg under kvalifikationsgränsen. Utredningens förslag föranledde dock ingen lagstiftningsåtgärd.

### *Införandet av toleransavdrag i 31 kap. miljöbalken*

Enligt den numera upphävda 26 § naturvårdslagen (1964:822) gällde samma kvalifikationsgräns som nu gäller enligt 31 kap. 4 § miljöbalken, dvs. att pågående markanvändning inte får avsevärt försvåras. Då gällde emellertid att ersättning skulle betalas utan något avdrag för den del av skadan som låg under kvalifikationsgränsen. När miljöbalken infördes ändrades bestämmelserna om områdesskydd på olika sätt. En ändring var att skyddsformen kulturresevat infördes. Den ändringen var i mångt och mycket en tydlighetsfråga, eftersom kulturintressen redan enligt tidigare gällande rätt kunde skyddas inom ramen för skyddsformen naturreservat. En annan ändring var att ett toleransavdrag infördes i 31 kap. 6 §. Som skäl för införandet av ett avdrag anfördes i propositionen följande (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 556 f.).

En förutsättning för att intrångsersättning skall utgå är som påpekats att den s.k. kvalifikationsgränsen har överskridits, dvs. att markanvändningen ”avsevärt försvåras”. Ersättning skall då betalas för hela skadan, alltså även för den

del av skadan som ligger under kvalifikationsgränsen. När kvalifikationsgränsen inte har uppnåtts skall däremot ersättning inte betalas. Skillnaden i ersättning kan bli omotiverat stor mellan ett fall som ligger strax under kvalifikationsgränsen och ett fall som ligger omedelbart ovanför denna gräns.

I olika sammanhang under senare år har framförts förslag om att den del av kostnaden som motsvarar intrång upp till kvalifikationsgränsen skall avräknas vid de intrång som är ersättningsgilla, se bl.a. propositionen om en ny skogsolitik (prop. 1992/93:226), propositionen om biologisk mångfald (prop. 1993/94:30) och senast Miljöbalksutredningens förslag. Ersättningen skulle alltså minskas med ett belopp som markägaren är skyldig att tåla utan ersättning. Remissyttrandena har överlag gett ett starkt stöd för en sådan förändring av ersättningsbestämmelserna. Regeringen anser nu att en sådan avräkningsregel skall införas.

En sådan ordning överensstämmer med vad som i vissa situationer gäller enligt plan- och bygglagen. Enligt 14 kap. 8 § första stycket 1 och 2 i den lagen skall ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter få ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av bl.a. att bygglov vägras till att ersätta en riven eller genom olyckshändelse förstörd byggnad med en ny byggnad. Enligt paragrafens andra stycke krävs det för att ersättning skall utgå när byggnaden har förstörts genom annat än olyckshändelse att skadan är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten. Ersättningen skall enligt 14 kap. 10 § andra stycket minskas med ett belopp som motsvarar vad som på grund av 14 kap. 8 § andra stycket skall tålas utan ersättning.

I propositionen argumenteras för en ändrad ordning bl.a. genom att hänvisa till det toleransavdrag som enligt plan- och bygglagen gäller vid tillämpningen av ett annat kriterium, nämligen ”betydande skada”. Däremot sägs inget om att det enligt plan- och bygglagen inte görs något toleransavdrag när kriteriet ”pågående markanvändning avsevärt försvåras” tillämpas.

Det är inte lämpligt att olika regler gäller i fråga om toleransavdrag när samma ersättningsströskel tillämpas i likartade ersättningssituationer enligt miljöbalken respektive plan- och bygglagen. Exempelvis kan i vissa fall en kulturhistoriskt intressant gårdsmiljö skyddas såväl genom bestämmelser om kulturresevat enligt miljöbalken som genom skyddsbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Att ersättningen i dessa båda fall ska bedömas olika kan inte rationellt försvaras. Reglerna i miljöbalken och plan- och bygglagen bör därför likställas i detta avseende.

Som skäl för att införa ett toleransavdrag i miljöbalken anfördes främst att en ordning utan toleransavdrag skulle innebära att skillnaden i ersättning kan bli omotiverat stor mellan ett fall som ligger strax under kvalifikationsgränsen och ett fall som ligger omedelbart ovanför denna gräns. Det argumentet väger dock inte så tungt med hänsyn till att kvalifikationsgränsen för ersättning är förhållandevis låg. Vid beslut om bildande av naturreservat och biotopskyddsområden utgår i flertalet fall ersättning enligt 31 kap. miljöbalken.

#### *Arbetet med område-skydd behöver underlättas*

Ett avskaffande av avdraget innebär en förbättrad ekonomisk kompensation för markägaren jämfört med i dag. Ersättning ska betalas även med ett belopp som motsvarar intrånget upp till kvalifikationsgränsen, dvs. den nivå som innebär att pågående markanvändning inom berörd del av



en fastighet avsevärt försvåras. Detta skulle öka markägarnas intresse för att medverka till intrång och överlåtelse av mark för naturvårdsändamål, vilket i sin tur bidrar till en förbättrad uppfyllelse av miljökvalitetsmålet Levande skogar m.fl. miljömål. Toleransavdraget är en försvårande faktor i förhandlingarna med markägarna. Detta försenar ofta processerna, vilket i sin tur innebär fördyringar för såväl den enskilde som staten. Samarbetsklimatet mellan myndigheterna och markägaren skulle förbättras genom att en försvårande faktor i processen elimineras.

Förslaget innebär att statens kostnader för intrång i pågående markanvändning ökar obetydligt. Statskontoret har i sin rapport beräknat att ett slopande av toleransavdraget gällande förhållandena år 2006 skulle, när det gäller ersättningen för naturreservat och biotopskyddsområden, motsvara drygt 12 miljoner kronor i ökade kostnader. Det bör samtidigt beaktas att regeländringen kan leda till snabbare, och därmed billigare, processer.

Några remissinstanser har med anledning av utredningens ställningstagande om att avskaffa toleransavdraget i olika delar av lagstiftningen invänt att antalet tvister kan öka. De myndigheter som ansvarar för tillämpningen av toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken har tvärtom bedömt att regeländringen bör leda till enklare processer vid bildande av naturreservat och biotopskyddsområden. Av betydelse i sammanhanget är också att bestämmelserna om ersättning för rättegångskostnader vid tvister i miljödomstol enligt 31 kap. 13 § miljöbalken inte är lika förmånliga för fastighetsägaren som bestämmelserna om kostnader i expropriationsmål. Ett avskaffande av toleransavdraget i 31 kap. 6 § bedöms därför inte leda till ett ökat antal tvister.

Fortifikationsverket har ifrågasatt om inte reglerna om toleransavdrag i plan- och bygglagen och lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. bör vara desamma som i 31 kap. miljöbalken. Några instanser har i yttrandena över Statskontorets rapport 2007:14, Skyddet av Levande skogar, efterfrågat ytterligare överväganden i fråga om toleransavdraget med hänvisning till att det kan uppkomma problem vid tillämpningen om inte regler i olika lagar är enhetliga. En möjlighet som skulle kunna övervägas är att avskaffa toleransavdraget även i vissa ersättningsregler i plan- och bygglagen och lagen om kulturminnen m.m. Utredningen om expropriationsersättning har dock inte föreslagit några ändringar i de reglerna. Det saknas ett beredningsunderlag för lagändringar av det slaget, bl.a. när det gäller konsekvenserna för kommuner och andra som är ersättningskyldiga. Regeringens förslag innebär att de ersättningsbestämmelser som är knutna till uttrycket ”pågående markanvändning avsevärt försvåras” blir mer enhetliga. Förslaget bör därför sammantaget minska de problem som kan finnas i tillämpningen.

Sammanfattningsvis bör något toleransavdrag inte göras i de fall som fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut om områdeskydd m.m. enligt 31 kap. 4 §. Eftersom samma ersättningströskel gäller i alla de situationer som anges i den paragrafen – pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras – är det lämpligt att avskaffa toleransavdraget beträffande alla dessa situationer, inte enbart de som rör naturvårdsändamål. Bestämmelsen i 31 kap. 6 § bör därför upphävas.

## 5.4 Toleransavdraget enligt skogsvårdslagen (1979:429)

**Regeringens förslag:** Den del av bestämmelsen i 19 § skogsvårdslagen (1979:429) som hänvisar till bestämmelsen om toleransavdrag i 31 kap. 6 § miljöbalken tas bort.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens.

**Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens samt Statskontorets förslag:** Myndigheterna har inte lämnat något förslag till ändring i skogsvårdslagen (1979:429).

**Remissinstansernas synpunkter på utredningens förslag:** Få remissinstanser har haft särskilda synpunkter på förslaget att avskaffa toleransavdraget enligt 19 § skogsvårdslagen. *Egendomsnämndernas samarbetsorgan* har anfört att genom förslaget tvingas Skogsstyrelsen anpassa sin mot skogsägare stränga tillämpning av 30 § skogsvårdslagen, ifråga om vad en skogsägare utan kompensation är skyldig att tåla, som skett under senare tid med influens av den utveckling mot höga toleransavdrag som ägt rum med tillämpning av 31 kap. 6 § miljöbalken.

**Remissinstansernas synpunkter på Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens förslag om ändring i 31 kap. 6 § miljöbalken:** *Uppsala universitet* har ansett att ett avskaffande av toleransavdraget skulle kunna medföra bekymmer ifråga om efterlevnaden av 30 § skogsvårdslagen, som innebär en skyldighet för markägare att ”gratis” rätta sig efter naturvårdsföreskrifterna enligt bestämmelsen. Möjligen finns enligt universitetet i det särskilda fallet en sorts lösning på det problemet genom de fastighetsavtal som också omfattas av förslaget, att alltså i samband med ett områdesförordnande för del av en fastighet också bedöma och säkra naturskyddet för resten av fastigheten genom ett avtal.

### Skälen för regeringens förslag

Skogsvårdslagen (1979:429) innehåller bestämmelser som ger rätt till ersättning i vissa fall som rör avverkning i fjällnära skog. Enligt 18 § får tillstånd till avverkning i fjällnära skog inte ges om avverkningsenheten är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården. När tillstånd ges ska Skogsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, såsom i fråga om hyggets storlek och förläggning samt tillåten avverkningsform. En fastighetsägare har rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt dessa bestämmelser. I fråga om rätt till ersättning hänvisas i 19 § skogsvårdslagen till bl.a. flera bestämmelser i 31 kap. miljöbalken. Regleringen innebär att fastighetsägaren har rätt till ersättning om ett beslut innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Vid bestämmande av ersättningen ska ett toleransavdrag göras enligt 31 kap. 6 § miljöbalken.

Hänvisningen i 19 § skogsvårdslagen till bestämmelserna i 31 kap. 4 och 6 §§ miljöbalken innebär att samma ersättningsgrunder gäller i likartade situationer enligt skogsvårdslagen respektive miljöbalken. Det är logiskt att samtidigt avskaffa toleransavdraget i båda regleringarna. Reglerna om ersättning i 19 § skogsvårdslagen har enligt vad som framkom-

mit i lagstiftningsärendet inte tillämpats i något fall och ändringen får därför inga ekonomiska konsekvenser. Hänvisningen i 19 § skogsvårdslagen till bestämmelsen om toleransavdrag i 31 kap. 6 § miljöbalken bör därför tas bort.

#### *Andra regler i skogsvårdslagen*

Ett par remissinstanser har haft synpunkter som rör bestämmelserna i 30 § skogsvårdslagen om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog. De föreskrifter som meddelas med stöd av den paragrafen får inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Denna s.k. intrångsbegränsning har i vissa fall betydelse för tillsynsmyndighetens beslut enligt 35 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen har i 30 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) bemyndigats att meddela föreskrifter som avses i 30 § skogsvårdslagen och är tillsynsmyndighet enligt 33 § denna lag. Vid överklagande av beslut enligt 35 § skogsvårdslagen kan frågan om hur intrångsbegränsningen ska bedömas bli föremål för prövning i allmän förvaltningsdomstol. Förslaget om att avskaffa toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken kan inte anses direkt påverka hur regleringen i skogsvårdslagen ska tillämpas när det gäller kriteriet ”pågående markanvändning avsevärt försvåras”. Regeringen avser emellertid att följa frågan.

### 5.5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2010.

Äldre bestämmelser gäller dels i mål enligt 31 kap. 13 § om ersättning på grund av ett beslut som har meddelats före den 1 januari 2010, dels i mål enligt 31 kap. 14 § om fastställelse av villkor för ersättning, om talan har väckts före den 1 januari 2010.

**Utredningens förslag** stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen har dock föreslagit att lagen ska träda i kraft den 1 juli 2010 och en annan formulering av övergångsbestämmelsen.

**Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens samt Statskontorets förslag:** Myndigheterna har inte lämnat något förslag till ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

**Remissinstanserna:** *Svea hovrätt* har föreslagit en annan lydelse av övergångsbestämmelsen med hänvisning till att möjligheten finns att flera markägare väcker talan i samma mål före och efter tidpunkten för ikraftträdandet och att samma regler måste gälla i ett sådant fall. *Skogsstyrelsen* har anfört att förslaget om ikraftträdande och övergångsbestämmelser kan skapa avsevärda svårigheter för Skogsstyrelsen i det löpande arbetet med formellt skydd och att markägare kan vilja avvakta för att få bättre villkor efter den 1 juli 2010 (eller det datum som bestäms). Skogsstyrelsen har vidare ansett att det är oklart uttryckt när och hur övergången till det nya regelsystemet ska ske och att oklarheten består i att man genom författningskommentaren skulle kunna förstå bestämmelsen som att de gamla bestämmelserna ska tillämpas även om ett ärende påbörjats vid en myndighet. Några remissinstanser, bl.a. *Egendomsnämndernas*

samarbetsorgan, har framhållit att det förslag om ikraftträdande och övergångsbestämmelser som generellt har föreslagits av utredningen kan komma att leda till ett kraftigt ökat antal ersättningsärenden som leder till process inför ikraftträdandet av reformerade ersättningsbestämmelser, eftersom det inte framstår som någon djärv gissning att det kan finnas exploatörer som hellre ser att de nuvarande ersättningsreglerna tillämpas i så många som möjligt av deras projekt.

**Skälen för regeringens förslag:** De föreslagna ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2010.

En övergångsbestämmelse behövs när det gäller rätten till ersättning vid beslut om områdesskydd m.m. enligt 31 kap. 4 § miljöbalken och vid beslut som rör avverkning i fjällnära skog enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429). Det bör anges att äldre bestämmelser gäller i mål om ersättning på grund av ett beslut som har meddelats före den 1 januari 2010. Övergångsbestämmelsen innebär att ett toleransavdrag ska göras i mål om ersättning i miljödomstolen exempelvis då en myndighet har beslutat om bildande av ett biotopskyddsområde före den 1 januari 2010. Motsvarande övergångsbestämmelse bör gälla i fråga om ändringen i skogsvårdslagen.

I 31 kap. 14 § miljöbalken finns bestämmelser som innebär att den myndighet eller kommun som är ersättningsskyldig vid beslut om vissa områdesskydd kan väcka talan mot en sakägare för att i förväg få fastställt villkoren för ersättning, dvs. innan det beslutas om bildande av områdesskyddet. För att en sådan dom ska vara bindande för parterna behöver myndigheten eller kommunen inrätta områdesskyddet inom ett år från det att domen vann laga kraft.

Denna reglering tillämpas mycket sällan, men det behövs en övergångsbestämmelse för det fall ett mål enligt 31 kap. 14 § pågår vid ikraftträdandet den 1 januari 2010, dvs. när bestämmelsen om att ett toleransavdrag ska göras enligt 31 kap. 6 § upphör att gälla. I övergångsbestämmelsen bör anges att äldre bestämmelser gäller i mål enligt 31 kap. 14 § om fastställelse av villkor för ersättning, om talan har väckts före den 1 januari 2010.

## 6 Konsekvenser

### 6.1 Biotopskyddsområden

*Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå*

Enligt gällande bestämmelser har kommuner ingen möjlighet att bilda biotopskyddsområden. Endast Skogsstyrelsen och länsstyrelsen har rätt att besluta om bildande av sådana biotopskyddsområden som avses i bilaga 2 respektive 3 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Biotopskyddsområde har som skyddsform betydande likheter med naturreservat. Det handlar många gånger om områden som behöver ett särskilt skydd i syfte att bevara och vårda värdefulla naturmiljöer.

Kommunerna har redan i dag betydande befogenheter i fråga om områdesskydd av olika slag. De får exempelvis besluta om bildande av naturreservat och vattenskyddsområden, vilket många gånger kräver ganska omfattande och komplicerade utredningar.

Det är inte längre motiverat att ha den begränsning som finns i reglerna om bildande av biotopskyddsområden. Kommunerna bör också ha en möjlighet att bidra i arbetet med att skydda värdefulla naturmiljöer.

Gällande rätt innebär vidare att det inte finns någon möjlighet att ge dispens från det förbud som gäller inom biotopskyddsområden som har bildats genom ett beslut i det enskilda fallet av Skogsstyrelsen eller länsstyrelsen, dvs. sådana områden som i dag anges i bilagorna 2 och 3 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Däremot finns det en möjlighet att ge en dispens beträffande de biotopskyddsområden som anges i bilaga 1 till förordningen. Erfarenheter visar att det kan uppkomma situationer där det kan vara motiverat att ge en dispens även beträffande områden enligt bilagorna 2 och 3 till förordningen. Praxis har utvecklats i riktning mot att sådana biotopskyddsområden kan omfatta större mark- eller vattenområden än tidigare. Det blir då svårare att vid beslutet om att bilda området förutse hur markanvändningen påverkas av förbudet mot verksamheter och åtgärder som kan skada naturmiljön. Det finns därför ett behov av att i undantagsfall kunna ge en dispens även beträffande områden som avses i bilagorna 2 och 3 till förordningen.

#### *Alternativa lösningar*

En alternativ lösning i fråga om kommunernas rätt att bilda biotopskyddsområden är att begränsa rätten till de områden som får beslutas av länsstyrelsen. Kommunerna skulle då inte få besluta i fråga om de biotopskyddsområden som Skogsstyrelsen beslutar om. En sådan lösning skulle begränsa kommunernas möjlighet att bidra till ett förbättrat skydd för värdefulla naturmiljöer.

#### *Nollalternativet*

När det gäller möjligheten att bilda biotopskyddsområden innebär nollalternativet att kommunerna även i fortsättningen inte kan använda denna skyddsform för att bidra till ett förbättrat skydd för värdefulla naturmiljöer.

När det gäller möjligheten att ge dispens inom sådana biotopskyddsområden som avses i bilagorna 2 och 3 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. innebär nollalternativet att det kan uppkomma situationer då det inte är möjligt att ge en dispens trots att det kan vara motiverat med hänsyn till angelägna allmänna eller enskilda intressen. De omständigheter som enligt praxis kan utgöra särskilda skäl för en dispens inom områden som i dag anges i bilaga 1 till förordningen skulle kunna finnas även i fråga om biotopskyddsområden enligt bilagorna 2 och 3. Trots det skulle det utan en lagändring inte vara möjligt att ge en dispens i det senare fallet.

### *Vilka som berörs av regleringen*

Förslaget om ändring i reglerna om biotopskyddsområden berör i första hand Skogsstyrelsen, länsstyrelserna, kommunerna och markägare inom biotopskyddsområden.

Kommunerna får ökade befogenheter på biotopskyddsområdet. De får en möjlighet att bilda sådana biotopskyddsområden som avses i bilagorna 2 och 3 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. De kommer i fråga om sådana områden att pröva ansökningar om dispens från det förbud som anges i 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken.

Skogsstyrelsen och länsstyrelserna påverkas främst av förslaget att införa regler om dispens beträffande sådana biotopskyddsområden som avses i bilagorna 2 och 3 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Ansökningar om dispens ska prövas av den myndighet som har beslutat om inrättande av biotopskydd.

Fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter påverkas av förslaget, om kommunerna utnyttjar möjligheten att besluta om bildande av biotopskyddsområden. De berörs också av förslaget att det ska vara möjligt att få dispens beträffande sådana biotopskyddsområden som avses i bilagorna 2 och 3 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

### *Kostnadmässiga och andra konsekvenser*

Förslaget bedöms ha små kostnadmässiga eller andra konsekvenser för Skogsstyrelsen, länsstyrelserna, kommunerna. Detsamma gäller fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter inom biotopskyddsområden. Det föreslås inga regler som innebär någon skyldighet för kommunerna att besluta i frågor som rör biotopskyddsområden. Om kommunerna utnyttjar möjligheten att bilda biotopskyddsområden, kommer det att medföra vissa kostnader för kommunen. Ett beslut om bildande av ett biotopskyddsområde behöver föregås av en utredning om det är lämpligt att skydda ett visst mark- eller vattenområde och vilka konsekvenser detta kan få för berörda fastigheter. Ibland kommer det att väckas frågor om ersättning enligt 31 kap. miljöbalken för det intrång som biotopskyddet kan innebära. Sådan ersättning ska enligt förslaget betalas av kommunen. Om en kommun bildar ett biotopskyddsområde kan det uppkomma en fråga om dispens från förbudet enligt 7 kap. 11 § andra stycket. Kommunen prövar en ansökan om dispens. Kommunen har en möjlighet att besluta om avgift för sådana dispensprövningar.

Skogsstyrelsen och länsstyrelserna påverkas av förslaget om nya regler om dispens beträffande sådana biotopskyddsområden som avses i bilagorna 2 och 3 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Med hänsyn till att det vid beslut om att bilda biotopskyddsområden i det enskilda fallet görs en noggrann bedömning av vilka konsekvenser beslutet får inom området, bedöms behovet av att ansöka om dispens i ett senare skede bli litet. Kostnadsökningen hos Skogsstyrelsen och länsstyrelserna bör därför bli marginell.

Fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter påverkas av förslaget i den mån kommunerna utnyttjar möjligheten att bilda biotopskyddsområden. Om så sker kan de i ökad utsträckning bidra till att mark avsätts för att skydda värdefulla naturmiljöer. Förslaget att avskaffa toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken innebär att de i dessa fall får ökad ersättning om pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

Fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter får en möjlighet att ansöka om dispens beträffande sådana biotopskyddsområden som avses i bilagorna 2 och 3 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Om det finns särskilda skäl för en dispens, kan de få bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som annars inte är tillåten inom ett biotopskyddsområde.

Med hänsyn till vad som anförts i avsnitt 5.1 om en restriktiv tillämpning och till att antalet dispensprövningar bedöms bli begränsat, är risken liten att skyddet för biotopskyddsområden urholkas på grund av den ökade dispensmöjligheten.

*Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen*

Förslaget påverkar inte Sveriges gemenskapsrättsliga åtaganden.

*Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser*

Särskilda hänsyn behöver inte tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet, som föreslås bli den 1 januari 2010. Det finns inget behov av speciella informationsinsatser.

*Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt?*

Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

## 6.2 Avskaffat toleransavdrag

*Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå*

Av 31 kap. 4 och 6 §§ miljöbalken framgår att den ersättning som en fastighetsägare har rätt till på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras ska minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning. Detta avdrag benämns vanligen toleransavdrag och har i praxis bestämts till mellan cirka 4 och 10 procent av ersättningen.

Nuvarande ersättningsnivåer vid avsättning av mark för naturvårdsändamål upplevs av många markägare som alltför låga. Regleringen leder

till en ovilja hos markägaren att avstå mark i bevarandesyfte. Den leder också till utdragna och dyra förhandlingar om markavsättning.

Bestämmelsen om toleransavdrag innebär därmed att statens arbete med att skydda värdefull natur försvåras. Följden är att färre naturreservat och biotopskyddsområden kan skyddas och att det blir svårare att nå miljökvalitetsmålet Levande skogar.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2009 uttalat att metoder och instrument inom arbetet med skydd av värdefull natur måste utvecklas och att markägarens medverkan i naturvårdsarbetet ska stärkas. Av propositionen framgår att arbetet tillsammans med markägare ska stärkas, att markägarens kunskap och engagemang ska tas till vara, att flexibla skyddsformer ska utvecklas och att delaktigheten i att förvalta naturvärden för framtiden ska stimuleras. Åtgärder i syfte att förbättra de ekonomiska villkoren vid skydd av naturområden är en viktig del i arbetet med att stimulera markägarens medverkan i naturvårdsarbetet.

### *Alternativa lösningar*

I arbetet med regeringens planerade proposition om områdesskydd behandlas förslag till andra åtgärder som syftar till att utöka skyddet för värdefull natur. De föreslagna åtgärderna innebär dock inte att man kommer till rätta med de problem som toleransavdraget enligt 31 kap. 6 § miljöbalken ger upphov till.

### *Nollalternativet*

Om toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken inte avskaffas förbättras inte de ekonomiska drivkrafterna för markägare att medverka vid avsättning av mark för naturvårdsändamål. Därmed uteblir den positiva effekt på naturvårdsarbetet som förslaget bedöms medföra.

### *Vilka som berörs av regleringen*

Förslaget berör de markägare, både enskilda och juridiska personer, som får höjd ersättning vid beslut som rör områdesskydd m.m. enligt miljöbalken.

Förslaget berör Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, länsstyrelserna och kommunerna. Deras arbete med avsättning av mark bör underlättas som en följd av att markägaren ges bättre ekonomiska drivkrafter att medverka till att skydda mark- eller vattenområden för naturvårdsändamål. De administrativa kostnaderna bedöms minska något. Samtidigt medför förslaget en viss kostnadsökning för de ersättningar som betalas ut.

### *Kostnadsmissiga och andra konsekvenser av föreslagen ändring*

Den föreslagna ändringen får statsfinansiella konsekvenser och innebär en ökning med mellan cirka 4 och 10 procent av de ersättningar som betalas ut med stöd av 31 kap. 4 § miljöbalken. Sammantaget beräknas ett slopande av toleransavdraget innebära en ökning med 12 miljoner kr, beräknat på 2006 års ersättningsnivåer. Denna ökning finansieras inom ramen för de befintliga anslagen 1:3 inom utgiftsområde 20 och 1:2 inom utgiftsområde 23. När det gäller vattenskyddsområden är det mycket



ovanligt att intrånget i markanvändningen är så ingripande att det uppkommer en ersättnings skyldighet enligt 31 kap. 4 § miljöbalken. Ett avskaffande av toleransavdraget beräknas därför endast ha försumbara effekter på ersättningarna som rör vattenskyddsområden.

Ändringen bedöms inte ha någon avgörande betydelse för förutsättningarna att bilda kulturresevat.

*Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen*

Förslaget påverkar inte Sveriges gemenskapsrättsliga åtaganden.

*Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.*

Särskilda hänsyn behöver inte tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet, som föreslås bli den 1 januari 2010. När det gäller avskaffandet av toleransavdraget föreslås en övergångsbestämmelse för mål i miljödomstolen om ersättning på grund av ett beslut som har meddelats före ikraftträdandet. Det finns inget behov av speciella informationsinsatser.

*Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt*

Ett avskaffande av toleransavdraget innebär högre ersättning till markägaren, vilket bör gynna de företag som påverkas av att pågående markanvändning avsevärt försvåras eller vars mark tas i anspråk vid beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken m.m. Förändringen bedöms främst påverka skogs- och jordbruksföretag. Beräknat på de ersättningar som betalades ut under 2006 väntas förändringen medföra en ökning av dagens ersättningsnivåer med 12 miljoner kr.

## 7 Författningskommentar

### 7.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

#### 7 kap. 11 §

Paragrafen ändras i flera avseenden. Ändringarna innebär ökade möjligheter för kommunerna att besluta i frågor som rör biotopskyddsområden, ökade möjligheter att besluta om dispens från det förbud som gäller inom biotopskyddsområden och ett förtydligande av om beslut om bildande av biotopskyddsområden utgör normbeslut eller förvaltningsbeslut.

I *första stycket* finns som tidigare ett bemyndigande om bildande av biotopskyddsområden. Bemyndigandet avser små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda. Att ordet "mindre" ersätts med "små" är endast en språklig justering och innebär ingen ändring när det gäller hur stort ett biotopskyddsområde kan vara. Det bör i enlighet med den praxis som har utvecklats i frågan inte

finnas något hinder mot att bilda biotopskyddsområden som omfattar upp till cirka 20 hektar (jfr prop. 2004/05:150, s. 158).

Bemyndigandet om bildande av biotopskyddsområden delas in i två punkter och preciseras i syfte att tydliggöra att sådana områden kan tillkomma genom både normbeslut och förvaltningsbeslut. Enligt *första punkten* får regeringen meddela föreskrifter om att samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden. Detta motsvarar det bemyndigande som har utnyttjats av regeringen genom bestämmelser i 5 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Bestämmelserna innebär att de typer av mark- eller vattenområden som anges i bilaga 1 till förordningen utgör biotopskyddsområden i hela landet. Regeringens beslut om dessa biotopskyddsområden utgör generella föreskrifter. En utgångspunkt är att markägaren utan svårighet ska kunna identifiera de typer av biotoper, t.ex. åkerholmar, som omfattas av föreskrifterna.

Enligt *andra punkten* får regeringen meddela föreskrifter om att en myndighet eller kommun i det enskilda fallet får besluta att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde. Av första ledet i bestämmelsen följer att ett sådant beslut endast kan fattas i fråga om små mark- eller vattenområden. Gränserna för området ska anges i beslutet. Regeringen har sedan tidigare meddelat föreskrifter om vissa typer av mark- eller vattenområden som sedan ligger till grund för en myndighets beslut om att bilda ett biotopskyddsområde i ett särskilt fall. Enligt 6 och 7 §§ förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. får Skogsstyrelsen och länsstyrelsen inrätta biotopskyddsområden avseende sådana typer av mark- eller vattenområden som anges i bilaga 2 respektive 3 till förordningen. I den nya andra punkten klargörs att sådana beslut utgör förvaltningsbeslut. Avsikten är inte att regeringen ska peka ut enskilda kommuner som får besluta om bildande av biotopskyddsområden, utan att kommunerna generellt ska kunna få den möjligheten.

Enligt *andra stycket första meningen* får man, enligt vad som gällt även tidigare, inom ett biotopskyddsområde inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Enligt *andra meningen* får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet, om det finns särskilda skäl. I *tredje meningen* anges vilken myndighet eller kommun som prövar en fråga om dispens. Om dispensen avser ett område enligt första stycket 1, prövas frågan av den myndighet som regeringen bestämmer. Det gäller biotopskyddsområden som har bildats genom generella föreskrifter, dvs. de områden som för närvarande anges i bilaga 1 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. I andra fall prövas frågan om dispens av den myndighet eller kommun som har bildat biotopskyddsområdet. Det gäller områden som har bildats genom ett beslut i det enskilda fallet och som avser sådana typer av områden som för närvarande anges i bilagorna 2 och 3 till förordningen.

Ändringen innebär att möjligheten att besluta om dispens utvidgas till att avse samtliga biotopskyddsområden, dvs. även sådana områden som bildas genom ett förvaltningsbeslut som rör sådana typer av mark- eller vattenområden som anges i bilagorna 2 och 3 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Förutsättningen för att ge en dispens är som tidigare att det finns särskilda skäl. Kravet på särskilda skäl innebär att möjligheten att ge dis-

pens bör tillämpas restriktivt. Den praxis som finns i fråga om dispenser avseende biotopskyddsområden som bildats genom generella föreskrifter bör kunna ge vägledning även vid prövningen av dispenser från det förbud som gäller inom ett biotopskyddsområde som bildats genom ett beslut i det enskilda fallet. Den praxis som finns i fråga om dispenser som rör naturreservat bör också kunna ge vägledning. I samband med ett beslut i det enskilda fallet om att bilda ett biotopskyddsområde prövas även om fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten har rätt till ersättning på grund av att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Med hänsyn till att det då prövas hur rådighetsinskränkningen inverkar på markanvändningen inom det avgränsade område som omfattas av biotopskydd, bör behovet av att ge en dispens i ett senare skede normalt vara begränsat i ett sådant fall. Det kan dock finnas särskilda skäl för en dispens med hänsyn till ett angeläget allmänt intresse. I undantagsfall bör en dispens även kunna ges på grund av ett enskilt intresse.

I *tredje stycket* anges att den myndighet som regeringen bestämmer får vidta de åtgärder som behövs för att vårda ett biotopskyddsområde. Bestämmelsen ändras så att även kommunen får vidta sådana åtgärder för ett biotopskyddsområde som den har bildat. Innan en sådan åtgärd vidtas ska den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Bestämmelsen i *fjärde stycket* ändras så att den enbart gäller beslut enligt andra punkten i första stycket. Beslut enligt den punkten utgör förvaltningsbeslut och bör därför, till skillnad mot normbeslut enligt första punkten i första stycket, omfattas av bestämmelsen om att ett beslut gäller omedelbart även om det överklagas.

### **19 kap. 1 §**

Enligt bestämmelserna i *andra stycket* får vissa kommunala beslut överklagas hos länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet. I *första meningen* finns en uppräkningslista som avser kommunala beslut om bildande, ändring eller upphävande av olika slags områdesskydd enligt 7 kap. Bestämmelsen ändras så att även beslut om biotopskyddsområden omfattas av bestämmelsen. Ändringen är en följd av att kommuner får en möjlighet att besluta om bildande av biotopskyddsområden.

### **31 kap. 4 §**

I första stycket räknas upp vissa beslut enligt miljöbalken som kan innebära en rätt till ersättning. Den tidigare tredje punkten delas in i två punkter. Den nya *tredje punkten* gäller ersättning på grund av beslut som avser biotopskyddsområden enligt 7 kap. 11 § första stycket 1, dvs. de biotopskyddsområden som har bildats genom generella föreskrifter. Dessa områden anges i bilaga 1 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Rätten till ersättning enligt paragrafen gäller beslut om dels dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor, dels en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket. Bestämmelsen innebär som tidigare att det inte finns en rätt till ersättning redan på grund av ett beslut om att meddela generella föreskrifter om biotopskyddsområden.

Enligt den nya *fjärde punkten* kan det finnas en rätt till ersättning på grund av ett beslut om bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2. Ett sådant beslut innebär att förbudet i 7 kap. 11 § andra stycket mot verksamheter och åtgärder som kan skada naturmiljön gäller inom det bildade biotopskyddsområdet. Denna punkt gäller sådana biotopskyddsområden som bildas av en myndighet eller kommun genom ett beslut i det enskilda fallet. Bestämmelsen innebär inte att det finns en rätt till ersättning på grund av ett efterföljande beslut om att vägra en dispens avseende ett sådant biotopskyddsområde. Rätten till ersättning prövas i samband med bildandet av området.

Vissa redaktionella ändringar görs också i första stycket.

### **31 kap. 5 §**

Ändringen i *första stycket* innebär ett förtydligande av att bestämmelsen endast gäller vissa av de beslut som avses i 4 § första stycket. Bestämmelsen rör vissa tillståndsfrågor och är inte relevant för biotopskyddsområden. I bestämmelsen hänvisas därför inte längre till beslut som rör sådana områden.

Det tidigare andra stycket utgår. Den tidigare bestämmelsen behövs inte längre, eftersom det i 4 § första stycket 3 och 4 har preciserats vilka beslut avseende biotopskyddsområden som kan innebära en rätt till ersättning enligt den paragrafen.

Vissa språkliga ändringar görs också i paragrafen.

### **31 kap. 7 §**

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som är skyldig att betala ersättning enligt 4 §. Huvudregeln är att sådan ersättning betalas av staten. Om det är en kommun som har meddelat det beslut som avses i 4 §, ska ersättningen i stället betalas av kommunen. Ändringen innebär att kommunen är betalningsskyldig om den t.ex. har beslutat i det enskilda fallet om att bilda ett biotopskyddsområde och det finns en rätt till ersättning enligt 4 §.

### **31 kap. 31 §**

Bestämmelsen i *andra stycket första meningen* ändras till följd av ändringen i 5 §. Hänvisningen är numera till fall som avses i 5 § andra stycket. Vissa språkliga ändringar görs också i paragrafen.

### **Övergångsbestämmelsen i punkten 2**

Övergångsbestämmelsen har betydelse för i vilka fall bestämmelsen om toleransavdrag i 31 kap. 6 § fortfarande gäller. Talan om ersättning på grund av sådana beslut som avses i 31 kap. 4 § kan väckas vid miljödomstolen enligt 31 kap. 13 och 14 §§. Enligt 31 kap. 13 § är det den som vill göra anspråk på ersättning som ska väcka talan hos miljödomstolen. Talan ska väckas inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på har vunnit laga kraft. Bestämmelserna i 31 kap. 14 § innebär att den myndighet eller kommun som är ersättningsskyldig vid beslut om vissa områdesskydd kan väcka talan mot en sakägare för att i förväg få fast-

ställt villkoren för ersättning, dvs. innan myndigheten eller kommunen beslutar om att inrätta områdesskyddet. Övergångsbestämmelsen klargör vad som gäller övergångsvis om mål enligt dessa paragrafer pågår när lagen träder i kraft.

Enligt *punkten a*) gäller äldre bestämmelser i mål enligt 31 kap. 13 § om ersättning på grund av ett beslut som har meddelats före den 1 januari 2010. Avgörande enligt bestämmelsen är när en myndighet har beslutat om exempelvis bildande av ett naturreservat. Om ett sådant beslut har meddelats före den 1 januari 2010, gäller 31 kap. 6 § även efter lagens ikraftträdande i mål om ersättning vid miljödomstolen. Ett toleransavdrag ska alltså göras som tidigare i dessa fall. Det gäller även om myndighetens beslut vinner laga kraft först efter den 31 december 2009.

Det spelar ingen roll när markägaren väcker talan om ersättning vid miljödomstolen. Äldre bestämmelser gäller även om talan väcks efter ikraftträdandet den 1 januari 2010, förutsatt att anspråket grundas på ett beslut som har meddelats före den 1 januari 2010.

Äldre bestämmelser gäller även om miljödomstolens avgörande i ersättningsfrågan överklagas till högre instans.

Enligt *punkten b*) gäller äldre bestämmelser också i mål enligt 31 kap. 14 § om fastställelse av villkor för ersättning, om talan har väckts före den 1 januari 2010. Om talan väcks i miljödomstolen före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser, vilket innebär att ett toleransavdrag ska göras enligt 31 kap. 6 §. För att detta slutligt ska gälla mellan parterna krävs, enligt vad som följer av 31 kap. 14 § andra meningen, att myndigheten eller kommunen beslutar det planerade områdesskyddet med det innehåll som förutsatts vid miljödomstolen inom ett år från det att målet har avgjorts genom en dom som har vunnit laga kraft.

## 7.2 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

### 19 §

Paragrafen innehåller regler om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 § första eller andra stycket i en fråga som rör avverkning i fjällnära skog. Paragrafen ändras endast på så sätt att hänvisningen till bestämmelsen i 31 kap. 6 § miljöbalken tas bort. Det innebär att man vid bestämmande av ersättning på grund av ett beslut enligt 18 § första eller andra stycket skogsvårdslagen inte längre ska göra ett avdrag för vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning, ett s.k. toleransavdrag.

### Övergångsbestämmelsen i punkten 2

I punkten 2 anges att äldre bestämmelser gäller i mål om ersättning på grund av ett beslut som har meddelats före den 1 januari 2010. Bestämmelsen har övergångsvis betydelse för i vilka fall bestämmelsen om toleransavdrag i 31 kap. 6 § fortfarande gäller. Det som anförs i kommentaren till motsvarande övergångsbestämmelse i lagen om ändring i miljö-

balken är relevant även här, dock att det som anförs i fråga om miljödomstolen i stället gäller fastighetsdomstolen.

## Lagförslag i betänkandet Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m., SOU 2008:99

### Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 31 kap. 6 § ska upphävas.<sup>8</sup>

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
  2. För talan om ersättning eller inlösen som väckts före ikraftträdandet och för överklagande av beslut eller dom som gjorts före samma tidpunkt, gäller 31 kap. 6 § i sin äldre lydelse.

<sup>8</sup> Därutöver föreslogs ytterligare ändringar i miljöbalken, som inte behandlas i lagrådsremissen.

## Remissinstanser SOU 2008:99, Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m.

Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Svea hovrätt, Eskilstuna tingsrätt, Falu tingsrätt, Gotlands tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Jönköpings tingsrätt, Linköpings tingsrätt, Malmö tingsrätt, Nacka tingsrätt, Vänersborgs tingsrätt, Växjö tingsrätt, Ångermanlands tingsrätt, Affärsverket Svenska Kraftnät, Banverket, Bergsstaten, Boverket, Domstolsverket, Energimarknadsinspektionen, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Glesbygdverket, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Krisberedskapsmyndigheten, Lantmäteriet, Luftfartsstyrelsen, Luftfartsverket, Naturvårdsverket, Regelrådet, Riksantikvarieämbetet, Post- och telestyrelsen, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Statens bostadskreditnämnd, Statens energimyndighet, Statens fastighetsverk, Statens institut för kommunikationsanalys, Statens jordbruksverk, Sveriges geologiska undersökning, Verket för näringslivsutveckling, Vägverket, Avdelningen för fastighetsvetenskap vid Kungliga Tekniska Högskolan, Fakulteten för naturresurser och lantbruksvetenskap vid Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutet för fastighetsrättslig forskning vid Uppsala Universitet, Institutionen för teknik och samhälle vid Lunds Tekniska Högskola (Lunds Universitet), Gävle kommun, Göteborgs kommun, Jönköpings kommun, Malmö kommun, Lantmäterimyndigheten i Helsingborgs kommun, Lantmäterimyndigheten i Skellefteå kommun, Lantmäterimyndigheten i Stockholms kommun, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Egendomsnämndernas samarbetsorgan, Fastighetsmäklarförbundet, Fastighetsrådets och Miljörådets Förening, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen för gruvor, mineral och metallproducenter i Sverige, Företagarförbundet, Företagarna, Hi3G Access AB, Hyresgästföreningen, Institutet för Näringslivsforskning, IT & Telekomföretagen, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Lantbrukarnas Riksförbund, MobilTeleBranschen, Näringslivets Regelnämnd, Näringslivets Telekommförening, Samfundet för fastighetsekonomi, SBC ekonomisk förening, Skogsindustrierna, Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Gasföreningen, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, Sveriges Byggindustrier, Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Lantmätareförening, Södra Skogsägarna, Tele2 Sverige AB, Telenor AB, TeliaSonera AB, Villaägarnas Riksförbund



## Lagförslag i Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapport 5838, Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur

### Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 31 kap. 6 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **31 kap.**

##### 6 §

Ersättning som avses i 4 § skall minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning.

Ersättning som avses i 4 § skall minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning *om beslutet gäller*

*1. beslut att inte medge dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket andra meningen inom biotop-skyddsområde,*

*2. beslut att inte medge tillstånd enligt 7 kap. 28 a – 29 b §§ inom särskilda skyddade områden,*

*3. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.*

## Remissinstanser Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapport 5838, Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur

Riksrevisionen, Svea hovrätt, Vänersborgs tingsrätt (miljödomstolen), Kammarrätten i Stockholm, Försvarsmakten, Statens räddningsverk, Kustbevakningen, Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Stockholms universitet (Naturgeografiska institutionen), Uppsala universitet (Juridiska fakultetsnämnden och Växteko-logiska institutionen), Göteborgs universitet, Umeå universitet, Mittuni-versitetet, Statens jordbruksverk, Fiskeriverket, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges lantbruksuniversitet (Institutionen för skogens ekologi och skötsel i Umeå), Sveriges lantbruksuniversitet (Institu-tionen för skogsekonomi i Umeå), ArtDatabanken, Centrum för biologisk mångfald, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbygg-ande, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Sveriges geologiska undersökning, Glesbygdsverket, Verket för näringslivsut-veckling (numera Tillväxtverket), Energimyndigheten, Sveaskog Förvalt-nings AB, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Kalmar läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Kungl. Skogs- och Lant-bruksakademien, Svenska kyrkan, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska Samernas Riksförbund, Svenska Naturskyddsföreningen, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenska Turistföre-ningen, Svenskt Näringsliv, Bergvik Skog AB, Egendomsnämndernas samarbetsorgan, Friluftsförbundet, Fältbiologerna, Greenpeace, Holmen Skog AB, LRF Skogsägarna, Miljöförbundet Jordens vänner, Norrlands-förbundet, Riksorganisationen Hela Sverige ska leva, SCA, Skogsentre-prenörerna, Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län, Stiftelsen Tyresta Na-tionalpark, Svenskt Friluftsliv, Sveriges Fiskevattenägareförbund, Sveri-ges Jordägarförbund, Sveriges Ornitologiska Förening, Södra Skogsägar-na, Upplandsstiftelsen, Världsnaturfonden WWF

## Förslag i Statskontorets rapport 2007:14, Skyddet av Levande skogar

Statskontoret har föreslagit att toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken avskaffas i fall som avser ersättning enligt 31 kap. 4 § samma balk vid beslut som rör naturreservat och biotopskyddsområden.

## Remissinstanser Statskontorets rapport 2007:14, Skyddet av Levande skogar

Riksrevisionen, Svea hovrätt (Miljööverdomstolen), Vänersborgs tingsrätt (miljödomstolen), Östersunds tingsrätt (miljödomstolen), Kammarrätten i Stockholm, Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Statens fastighetsverk, Konjunkturinstitutet, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Södertörns högskola, Mitt-högskolan i Östersund, Statens jordbruksverk, Fiskeriverket, Sametinget, Sveriges Lantbruksuniversitet, ArtDatabanken, Centrum för biologisk mångfald, Naturvårdsverket, Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald, Stiftelsen för Miljöstrategisk Forskning, Boverket, Lantmäteriverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Banverket, Vägverket, Sveriges geologiska undersökning, Skogsstyrelsen, Glesbygdsverket, Verket för näringslivsutveckling (Nutek), Sveaskog Förvaltnings AB, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska Riksmuseet, Stockholms kommun, Norrtälje kommun, Nynäshamns kommun, Vallentuna kommun, Älvkarleby kommun, Vingåker kommun, Ydre kommun, Vaggeryds kommun, Värnamo kommun, Älmhults kommun, Mönsterås kommun, Norrköpings kommun, Perstorps kommun, Örkelljunga kommun, Bengtsfors kommun, Dals-Eds kommun, Essunga kommun, Mariestads kommun, Ulricehamns kommun, Vårgårda kommun, Munkfors kommun, Laxå kommun, Lindesbergs kommun, Kungsörs kommun, Avesta kommun, Gagnefs kommun, Älvdalens kommun, Nordanstigs kommun, Ovanåkers kommun, Timrå kommun, Härjedalens kommun, Strömsunds kommun, Skellefteå kommun, Storumans kommun, Vilhelmina kommun, Vindelns kommun, Arjeplogs kommun, Jokkmokks kommun, Kalix kommun, Älvsbyns kommun, Övertorneå kommun, Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska Samernas Riksförbund, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund, Skogsindustrierna, Svenska Turistföreningen, Friluftsrådet, Hela Sverige ska leva, LRF Skogsägarna, Kalmar läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Norrlandsförbundet, Egendomsnämndernas Samarbetsorgan, SCA, Bergvik Skog AB, Holmen Skog AB, Skogsentreprenörerna, Stiftelsen Tyresta Nationalpark, Svenskt Friluftsliv, Sveriges Fiskevattenägareförbund, Sveriges Jordägarförbund, Sveriges Ornitolo-



## Lagförslag i Naturvårdsverkets rapport 5262, Biotopskydd för vattenanknutna biotoper

### Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 7 kap. 11 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **7 kap.**

#### **11 §**

Mindre mark- eller vattenområden som *utgör* livsmiljö för hotade djur eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda får *av* regeringen eller *den myndighet som regeringen bestämmer förklaras* som biotopskyddsområde. Sådana *förklaringar* får avse *enskilda områden eller* samtliga områden av ett visst slag inom landet eller del av landet.

Inom biotopskyddsområde får inte bedrivas verksamhet eller vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön. Om regeringen förordnar att samtliga områden av visst slag skall vara biotopskyddsområden, får den i samband med beslutet meddela föreskrifter om att dispens kan medges för sådan verksamhet eller sådana åtgärder. Dispens får endast medges om det finns särskilda skäl.

Inom biotopskyddsområde får inte bedrivas verksamhet eller vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön. Om regeringen förordnar att samtliga områden av visst slag skall vara biotopskyddsområden, får den i samband med beslutet meddela föreskrifter om att dispens kan medges för sådan verksamhet eller sådana åtgärder. *Om regeringen förordnar att annan myndighet får förklara mark- eller vattenområde som biotopskyddsområde får den föreskriva att dispens får medges av den myndigheten.* Dispens får endast medges om det finns särskilda skäl.

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer* får vidta de åtgärder som behövs för att vårda biotopskyddsområde. Innan det vidtas någon åtgärd *skall* den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Ett beslut *om biotopskyddsområde skall* gälla omedelbart även om det överklagas.

## Remissinstanser Naturvårdsverket rapport 5262, Biotopskydd för vattenanknutna biotoper

Riksrevisionen, Svea hovrätt (Miljööverdomstolen), Växjö tingsrätt (miljödomstolen), Umeå tingsrätt (miljödomstolen), Domstolsverket, Försvarsmakten, Statens fastighetsverk, Kammarkollegiet, Statskontoret, Länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Västmanlands, Dalarnas, Gävleborgs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Statens jordbruksverk, Fiskeriverket, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet, ArtData-banken, Centrum för biologisk mångfald, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut, Lantmäteriverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Banverket, Vägverket, Sveriges geologiska undersökning, Skogsstyrelsen, Energimyndigheten, Sveaskog Förvaltnings AB, Falköpings, Hagfors, Haparanda, Helsingborgs, Hudiksvalls, Jokkmokks, Karlstads, Kristianstads, Krokoms, Landskrona, Leksands, Ljusdals, Lunds, Norrtälje, Skellefteå, Stockholms, Ulricehamns, Varbergs, Växjö, Ånge, Örebro och Örnsköldsviks kommuner, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, Svenska Kommunförbundet (numera Sveriges Kommuner och Landsting), Svenska Naturskyddsföreningen, Lantbrukarnas Riksförbund, Svensk Energi, Elforsk AB, Skogs- och Lantarbetsgivareförbundet, Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län, De små kommunernas samverkan (SmåKom), Svenska Insjöfiskarnas Centralförbund, Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges fiskevattenägareförbund, Sveriges Kust- och Insjöfiskares organisation, Sveriges Ornitologiska Förening, Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund, Sveriges Yrkesfiskares Ekonomiska Förening, Upplandsstiftelsen, Vattenbrukarnas Riksförbund, Vattenregleringsföretagen, Världsnaturfonden WWF