

Lagrådsremiss

Ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd av artskyddet

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 17 mars 2026

Johan Britz

Anna Josefsson
(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnas förslag som syftar till att säkerställa att fastighetsägare får en fullgod kompensation när bestämmelser om skydd för djur och växter får till följd att pågående markanvändning begränsas. Miljöbalkens regler om ersättning vid ingripanden av det allmänna, som bl.a. gäller vid rådighetsinskränkningar på grund av vissa beslut om områdeskydd, ska enligt förslaget även gälla vid rådighetsinskränkningar som är en följd av beslut om att helt eller delvis neka dispens från artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser.

Förslaget innebär att det ska finnas möjlighet för staten att kräva tillbaka ersättningen i situationer där begränsningen som följde av artskyddet inte längre består eller om åtgärder vidtas i strid med det ersättningsgrundande beslutet. Motsvarande gäller redan för ersättning som betalats för beslut om områdesskydd.

Genom att rätten till ersättning tydliggörs i lag skapas förutsättningar för att staten ska kunna komma överens på frivillig väg med fastighetsägare som gör anspråk på ersättning på grund av artskyddet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	4
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Rätt till ersättning för skydd av arter.....	7
4.1	Föreskrifter om artskydd enligt miljöbalken	7
4.2	Egendomsskyddet.....	8
4.3	Högsta domstolens dom Tjäderspelet i Malsättra.....	10
4.4	Inskränkningar på grund av föreskrifter om artskydd omfattas inte av den grundlagsskyddade rätten till ersättning	11
4.5	Pågående markanvändning kan avsevärt försvåras till följd av föreskrifter om artskydd	11
4.6	En lagstadgad rätt till ersättning för ökad tydlighet och förutsebarhet	12
5	Begränsningar till följd av artskyddet ska ersättas.....	13
5.1	Miljöbalkens regler om ersättning och inlösen bör gälla även för ersättning till följd av artskyddet	20
5.2	Talan om ersättning prövas av domstol	24
5.3	Återbetalning av ersättning	26
5.4	Ersättning ska inte kunna lämnas flera gånger för samma rådighetsinskränkning	31
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	33
7	Konsekvensanalys.....	35
7.1	Utgångspunkter	35
7.2	Problembeskrivning och konsekvenser om ingen åtgärd vidtas	35
7.3	De som berörs av förslagen	36
7.3.1	Konsekvenser för fastighetsägare	36
7.3.2	Konsekvenser för staten	37
7.4	Konsekvenser för miljön	39
7.5	Hur förslagen kan utvärderas	39
8	Författningskommentar.....	39
8.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	39
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar på grund av artskydd	44
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	45
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	48

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

31 kap.

4 §¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 §²

Om ett beslut som avses i 4 § första stycket 1, 2, 5, 6 eller 8 innebär att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd, betalas ersättning endast om

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

¹ Senaste lydelse 2025:270.

² Senaste lydelse 2025:42.

tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor.

tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor.

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

9 §³

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

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

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

13 §⁴

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

Om anspråket grundas på ett beslut som avses i 4 § första stycket 8, ska talan i stället väckas inom ett

Om anspråket grundas på ett beslut som avses i 4 § första stycket 9, ska talan i stället väckas inom ett

³ Senaste lydelse 2025:270.

⁴ Senaste lydelse 2025:42.

år från det att föreskrifterna har trätt i kraft.

år från det att föreskrifterna har trätt i kraft.

15 a §

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

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

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

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

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

1. Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

2. Bestämmelserna i 31 kap. 4 och 9 §§ i den nya lydelsen tillämpas även i mål om ersättning med anledning av ett sådant beslut som avses i 31 kap. 4 § första stycket 7, där talan om ersättning har väckts före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

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

Som ett led i den fortsatta beredningen av betänkandets förslag till ersättningsmodell tog Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) fram promemorian Ersättning vid rådhetsinskränkningar till följd av artskyddet. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats och i Klimat- och näringslivsdepartementet (KN2026/00002). I lagrådsremissen behandlas de lagförslag som lämnas i promemorian.

4 Rätt till ersättning för skydd av arter

4.1 Föreskrifter om artskydd enligt miljöbalken

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

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

Fridlysningsbestämmelserna innehåller förbudsbestämmelser som avser vilt levande djur, 4–6 §§, förbudsbestämmelser som avser vilt levande

växter, 7–9 §§ samt bestämmelser om undantag och dispens från förbuden, 10–15 §§.

Fridlysningsbestämmelserna utgör till stor del ett genomförande av EU:s bestämmelser om artskydd i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter respektive Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar). Således är bestämmelserna om fridlysning av vilda fåglar i 4 § ett genomförande av förbuden i artikel 5 a–d i fågeldirektivet. Bestämmelserna om fridlysning av vilt levande djur i 4 a och 5 §§ är ett genomförande av förbuden i artiklarna 12.1 och 15 i art- och habitatdirektivet och bestämmelserna om fridlysning av växter i 7 § ett genomförande av förbuden i artikel 13.1 a) och 13.2 i samma direktiv. Dispensbestämmelserna i 14 § genomför artikel 9.1 i fågeldirektivet och artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet. Enligt den EU-baserade fridlysningsbestämmelsen i 4 § gäller förbuden i bestämmelsen vilda fåglar. För förbuden i de andra EU-baserade fridlysningsbestämmelserna i 4 a, 5 och 7 §§ artskyddsförordningen framgår det av respektive bestämmelse och av bilaga 1 till förordningen för vilka arter de gäller. Dessa fridlysningsbestämmelser skyddar dels arter som Sverige är skyldigt att skydda enligt fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet, dels myskoxe och järv som omfattas av bilaga 2 till Europarådets konvention om skyddet av europeiska arter av djur och växter och deras naturliga livsmiljöer (Bernkonventionen).

Därutöver innehåller artskyddsförordningen nationella fridlysningsbestämmelser. Bestämmelserna i 6, 8 och 9 §§ innehåller förbud avseende nationellt fridlysta arter. I bilaga 2 anges vilka arter som är nationellt fridlysta samt omfattningen av fridlysningen och i 10–13 och 15 §§ finns undantags- och dispensbestämmelser från de nationella förbuden. De nationella fridlysningsbestämmelserna skyddar framför allt arter grundat på nationella bedömningar men också vissa arter som Sverige är skyldigt att skydda enligt internationella åtaganden, t.ex. arter som omfattas av bilaga 3 till Bernkonventionen. För nationellt fridlysta arter framgår det av bilaga 2 om arten är fridlyst enligt 6, 8 eller 9 § och i vilka delar av landet som fridlysningen gäller. I sammanhanget bör det nämnas att de nationella fridlysningsbestämmelserna och vilka arter som skyddas av de bestämmelserna är föremål för en översyn. Den 24 juli 2025 remitterade Klimat- och näringslivsdepartementet promemorian Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen (KN2025/01529) och den 30 januari 2026 remitterades en rapport från Naturvårdsverket med förslag på arter som bör vara nationellt fridlysta (KN2026/00195).

4.2 Egendomsskyddet

Enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen är vars och ens egendom tryggnad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna

inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

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

Den princip som kommer till uttryck i 2 kap. 15 § tredje stycket innebär att det normalt är fastighetsägaren själv som får bära kostnaderna för att efterleva förbuden i artskyddsförordningen eller andra krav som grundas på miljöskyddsskäl (se bl.a. NJA 2023 s. 291 och avsnitt 4.3). Denna princip är dock inte absolut. I samband med att det tredje stycket infördes uttalades i förarbetena att det vid stiftande av lag som medför rätt för det allmänna att inskränka användningen av mark av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl får övervägas om en rätt till ersättning ska införas. Av förarbetena framgår även att regeringen ansåg att det fanns ett behov av att se över den underliggande lagstiftningen för att ringa in de fall där ersättning bör lämnas trots att ett ingripande skett av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl (se prop. 2009/10:80 s. 169 och 170). Regeringen utsåg därför en särskild utredare för att se över den lagstiftning som möjliggör rådighetsinskränkningar av hälso-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl (dir. 2012:59). Utredningen, som tog namnet Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar, redovisade den 14 augusti 2013 betänkandet Ersättning vid rådighetsinskränkningar – vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? (SOU 2013:59). Utredningen lämnade inte några författningsförslag.

I artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) finns bestämmelser om skydd för egendom. I artikeln anges att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmänna intresse och under de förutsättningar som anges i lag och folkrättens allmänna grundsatser. Detta inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmänna intresse. Av Europadomstolens praxis följer att en inskränk-

ning i egendomsskyddet inte får innebära att en orimligt stor börda läggs på den enskilde, vilket kan motverkas genom en ersättningsrätt (se t.ex. Europadomstolens dom den 30 juni 2005 i målet Jahn m.fl. mot Tyskland, nr 46720/99, 72203/01 och 72552/01). Av lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna framgår att konventionen, inklusive de tillägg som gjorts genom det första tilläggsprotokollet, gäller som svensk lag. Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår vidare att lag eller föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

4.3 Högsta domstolens dom Tjäderspelet i Malsättra

Högsta domstolen har den 5 april 2023 meddelat en dom (Tjäderspelet i Malsättra, NJA 2023 s. 291) i ett mål om ersättning på grund av avverkningsförbud. I domen slår Högsta domstolen fast att en fastighetsägare under speciella omständigheter kan ha rätt till ersättning för begränsningar i markanvändningen som följer av artskyddsförordningen. I domen tillerkände domstolen en fastighetsägare ersättning från staten eftersom fastighetsägaren på grund av bestämmelserna i 4 § artskyddsförordningen inte hade kunnat avverka ett skogsområde om 22 hektar.

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

4.4 Inskränkningar på grund av föreskrifter om artskydd omfattas inte av den grundlagsskyddade rätten till ersättning

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

Högsta domstolen uttalar i domen Tjäderspelet i Malsättra (NJA 2023 s. 291, punkt 26) att regleringen i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen måste läsas mot bakgrund av de principer som bär upp miljöbalken. Miljöbalken bygger på uppfattningen att en fastighetsägare vid nyttjandet av sin mark är skyldig att utan anspråk på ersättning från det allmänna ta långtgående hänsyn för att undvika skador på miljön. Uttrycket skada på miljön inbegriper enligt miljöbalkens förarbeten även sådant som att den biologiska mångfalden utarmas eller misshushållning med natur- och energiresurser (se prop. 1997/98:45, del I, s. 214). I förarbetena uttalas vidare att en underförstådd och självklar begränsning i uttrycket pågående markanvändning är att endast lagenlig användning av mark eller byggnad berättigar till ersättning. Någon rätt till ersättning finns därför inte vid myndighetsingripanden i syfte att se till att en lags akt-samhets- eller hänsynskrav följs (prop. 1997/98:45 del 1 s. 551). Högsta domstolen uttalar i domen att det inte finns något som tyder på att lagstiftaren därefter, när 2 kap. 15 § regeringsformen fick sin nuvarande utformning, avsåg att åstadkomma någon mera påtaglig förändring i detta avseende.

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

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

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

medför att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. Högsta domstolen slår i domen Tjäderspelet i Malsättra fast att en förutsättning för ersättning för rådighetsinskränkningar som inte omfattas av den grundlagsfästa ersättningsrätten, är att inskränkningen har avsevärt försvårat pågående markanvändning (NJA 2023 s. 291, punkt 30). För att ta ställning till ersättningsrätt vid artskydd behöver man mot den bakgrunden utvärdera om artskydd kan innebära ett avsevärt försvårande av markanvändningen.

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

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

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

4.6 En lagstadgad rätt till ersättning för ökad tydlighet och förutsebarhet

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

Skyddet av äganderätten är av central betydelse. Äganderätten är en förutsättning för frihet och marknadsekonomi, och därmed en grund för

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

Ett tydliggörande av ersättningsmöjligheterna ökar förutsebarheten av i vilka situationer ersättning kan utgå, något som i sin tur kan bidra till att minska intressekonflikter mellan pågående markanvändning och bevarandet av biologisk mångfald. Tydliggörandet av förutsättningarna för ersättning och dess beräkning bidrar även till ökade förutsättningar för att lika fall behandlas lika. Mot denna bakgrund finns det ett behov av att reglera rätten till ersättning så att det förtydligas när fastighetsägare har rätt till ersättning. Därigenom blir förutsättningarna för ersättning mer förutsebara samtidigt som skyddet för biologisk mångfald upprätthålls.

5 Begränsningar till följd av artskyddet ska ersättas

Regeringens förslag

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

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

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer i sak överens med regeringens, men har en annan redaktionell utformning.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *SCA Skog AB*, som är positivt till förslaget, för fram att konsekvenserna av inskränkningar på grund av artskyddet för fastighetsägaren är desamma som vid beslut om skyddade områden. *Havs- och vattenmyndigheten*, som i huvudsak tillstyrker förslaget och konstaterar att förslaget inte är begränsat till skogsbruk, anser att även frågor om ersättning vid omprövning av vattenkraften och vid ändrad verksamhet bör belysas i lagstiftningsarbetet. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län*, som är positiv till syftet att fastighetsägare ska ersättas vid rådighetsinskränkningar till följd av artskyddet, föreslår i stället att ersättningsrätten ska begränsas till skogsbruksåtgärder.

Några remissinstanser, såsom *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Stockholms universitet* och *Uppsala universitet*, avstyrker förslaget i sin nuvarande utformning. *Svea hovrätt* anser att det inte

framgår tillräckligt tydligt att en grundtanke som bär upp förslaget är att det avser begränsningar som uppkommit som en direkt följd av fridlysningsbestämmelserna redan före beslutet att neka dispens. Enligt Uppsala universitet strider förslaget mot systematiken i rättsordningen och grundläggande ersättnings- och miljörättsliga principer. Stockholms universitet anser att eftersom artskyddet utgör en precisering av de allmänna hänsynsreglerna och begränsningar i markanvändningen till följd av dessa hänsynsregler normalt inte medför rätt till ersättning, bör ersättning bara ges om begränsningen är särskilt betungande och inte omfatta ett schablonillägg på 25 procent. Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) för fram att förslaget kan ge upphov till svåra bevisfrågor.

Några remissinstanser, bl.a. *Naturvårdsverket* och *Länsstyrelsen i Södermanlands län*, anser att om ersättningen i enlighet med förslaget uppgår till 125 procent av värdeminskningen, bör det berörda området ges ett långsiktigt och formellt skydd.

Ett fåtal remissinstanser, bland annat *Norra Skogsägarna* och *Lunds Tekniska Högskola*, efterfrågar förtydliganden av vilka skatteregler som ska tillämpas för ersättningen.

Flera remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Upphandlingsmyndigheten*, påpekar att det saknas en bedömning av förslagets förenlighet med EU:s regler om statsstöd. Upphandlingsmyndigheten anser mot bakgrund av NJA 2023 s. 291 och EU-domstolens dom i mål C-238/20, ”Sardini-S” SIA att förslagets förhållande till statsstödsreglerna bör utredas vidare. Bland annat *Kammarkollegiet*, *Naturvårdsverket* och *Uppsala universitet* anser att det finns en risk att ersättning enligt förslaget strider mot statsstödsregleringen. Några remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* och *Skogsstyrelsen*, påpekar särskilt att det behövs en statsstödsbedömning avseende det föreslagna schablonillägget om 25 procent. *Naturskyddsföreningen* anser att om det inte säkerställs att förslaget är förenligt med EU:s statsstödsregler riskerar fastighetsägare som tagit emot ersättning att bli återbetalningsskyldiga. *Stockholms universitet* anser att förslaget måste anmälas till kommissionen för bedömning av om tillägget utgör ett otillåtet statsstöd.

Skälen för regeringens förslag

Begränsningar i markanvändningen till följd av att artskyddet påverkar markens värde

Som framgår i avsnitt 4.3 utgör artskyddsförordningen en precisering av miljöbalkens allmänna hänsynsregler och rådighetsinskränkningar till följd av artskyddsförordningen omfattas därför inte av den grundlagsfästa rätten till ersättning i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. De är i stället att se som sådana inskränkningar som sker av miljöskyddsskäl och som omfattas av undantagsregeln i tredje stycket i samma paragraf. Ur ett grundlagsperspektiv är lagstiftaren därför fri att avgöra om ersättning ska ges och vilka förutsättningar som då ska vara uppfyllda.

Som framgår i avsnitt 4.5 är det numera tydligt att förbuden i fridlysningsbestämmelserna kan få till följd att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Varken bemyndigandena i 8 kap. 1 och 2 §§ miljö-

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

Förekomsten av en skyddad art i ett område hänger samman med naturförhållandena i området. Eftersom sådana förhållanden vanligtvis är stabila om området lämnas ifred kan det som regel antas att begränsningar som följer av artskyddsförordningen kommer att vara långvariga. Det innebär t.ex. att den som inte tillåts gallra en skog med hänsyn till en skyddad art som regel kan utgå från att skogen inte heller kommer att kunna avverkas när den är mogen för det i framtiden. Begränsningen kan därför också förväntas medföra att den berörda fastighetens marknadsvärde minskar.

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

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

Vid beslut om områdesskydd aktualiseras rätt till ersättning om beslutet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. I sammanhanget bör därför något sägas om uttrycket pågående markanvändning i förhållande till artskyddet. Begränsningar i markanvändningen uppkommer som en direkt följd av förbuden i fridlysningsbestämmelserna. Ett myndighetsbeslut om att förbjuda eller neka dispens för en åtgärd – exempelvis en skogsavverkning – som grundas på fridlysningsbestämmelserna, innebär inte någon ytterligare begränsning i markanvändningen utan utgör i praktiken en bekräftelse av den redan tidigare gällande begränsningen (jfr NJA 2023 s. 291). Det innebär, som Svea hovrätt (*Mark- och miljööverdomstolen*) framhåller, att

ett beslut att helt eller delvis neka dispens inte i sig innebär någon tillkommande begränsning i markanvändningen, utan begränsningen i markanvändningen uppkommer som framgår ovan redan tidigare som en direkt följd av fridlysningsbestämmelserna. Som domstolen konstaterar är detta grundläggande för förslaget. Enligt regeringens uppfattning bör ett förtydligande om detta finnas i författningskommentaren. Som domstolen också påpekar är en underförstådd och självklar begränsning i uttrycket pågående markanvändning att endast lagenlig användning av mark eller byggnad berättigar till ersättning. Detta framgår även av uttalanden i förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 1 s. 551). Där uttalas vidare, som *Uppsala universitet* påpekar, att en markanvändning aldrig kan anses försvårad så länge det allmännas beslut enbart går ut på att fastighetsägaren ska följa en hänsynsregel. Mot den bakgrunden menar *Uppsala universitet* att om förutsättningarna för rätt till ersättning för artskyddet skulle motsvara de som i dag gäller för ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken, medför det tillämpningsproblem eftersom ett av rekvisiten för denna ersättningsrätt, pågående markanvändning, inte skulle vara tillämpligt i förhållande till artskyddet.

När ett ingripande sker därför att den pågående användningen av marken var olovlig eller olaglig redan när den påbörjades har fastighetsägaren inte rätt till ersättning (jfr Lagrådets yttrande till förslaget till miljöbalk, prop. 1997/98:45 del 2 bilaga 1 s. 514). Som *Uppsala universitet* påpekar kan markanvändningen inte anses försvårad i ett sådant fall. I motsatt fall, dvs. att markanvändningen inte stred mot någon norm om artskydd när den påbörjades utan begränsningar av markanvändningen till följd av fridlysningsbestämmelserna eller tillhörande rättspraxis har uppstått först senare, får användningen av marken däremot anses försvårad (jfr NJA 2014 s. 332 och NJA 2023 s. 291). I promemorian föreslås att fastighetsägaren i sistnämnda fall ska ha rätt till ersättning, förutsatt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten försvåras avsevärt till följd av artskyddet. Som en följd av detta kan fastighetsägaren behöva visa när markanvändningen påbörjades. Som *Svea hovrätt* (Mark- och miljööverdomstolen) konstaterar kan sådana bevisfrågor förekomma även i mål om ersättning enligt nuvarande reglering.

I förarbetena till regeringsformen uttalas att en grundläggande förutsättning för att ersättning ska lämnas vid inskränkningar enligt undantagsregeln i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen bör vara att den enskilde är utan skuld till att ingripandet sker. En ytterligare förutsättning bör vara att det inte framstår som rimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska börda som ingreppet orsakar (prop. 2009/10:80 s. 170). I domen *Tjäderspelet i Malsättra* uttalar Högsta domstolen att motsvarande förutsättningar måste vara uppfyllda för rätt till ersättning enligt allmänna principer för begränsningar i markanvändningen som följer av artskyddsförordningen (NJA 2023 s. 291). *Stockholms universitet* anser, med utgångspunkt i Högsta domstolens uttalanden i den domen, att det bara bör vara möjligt att få ersättning när begränsningarna framstår som särskilt betungande för den enskilde. Enligt regeringen får dessa förutsättningar anses uppfyllda när begränsningar av markanvändningen till följd av artskyddet har uppstått först efter det att markanvändningen påbörjades och dessa begränsningar innebär ett avsevärt försvårande. Eftersom skogsbruk och annan användning av mark

ofta har pågått sedan lång tid tillbaka kan sådana begränsningar ofta antas ha uppstått därefter. Mot denna bakgrund anser regeringen i likhet med det förslag som lämnas i promemorian att rätt till ersättning bör finnas när artskyddet får till följd att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Ersättningsrätten bör gälla generellt och inte begränsas till skogsbruk

Förbuden i de nu gällande fridlysningsbestämmelserna är generellt utformade och är tillämpliga när en sådan påverkan som avses i dem uppstår. Det spelar med andra ord inte någon roll vilken verksamhet eller åtgärd som medför att exempelvis ett fridlyst djur dödas eller en fridlyst växt förstörs. Om förbuden aktualiseras vid pågående markanvändning, spelar det inte heller någon roll om det är fråga om t.ex. skogsbruk eller jordbruk. Även om frågor om ersättning till följd av artskyddet hittills verkar ha aktualiserats i samband med skogsbruk anser regeringen, till skillnad från *Länsstyrelsen i Gävleborgs län*, att den rätt till ersättning som nu föreslås bör gälla all pågående markanvändning och inte begränsas till skogsbruk.

Havs- och vattenmyndigheten lyfter frågan om ersättning enligt förslaget kan aktualiseras vid de omprövningar av vattenkraften som pågår eller vid utvidgning av pågående verksamheter. Som framgår av miljöbalkens förarbeten ersätts inte bortfall av förväntningar, dvs. den skada en ägare eller annan rättighetshavare lider genom att inte i framtiden ha möjlighet att utnyttja marken på annat sätt än tidigare. I ett sådant fall handlar det inte om pågående markanvändning utan om ändrad markanvändning. I fråga om tillståndsgivna verksamheter kan det framgå av tillstånden att de är tidsbegränsade. Det finns vidare bestämmelser om att tillstånd kan återkallas och att dess villkor kan omprövas. Som också framgår av förarbetena har tillståndshavaren varken rätt till ersättning om tillståndet upphör att gälla till följd av att det är tidsbegränsat och inte ersätts av ett nytt tillstånd eller om tillståndet återkallas eller omprövas (se prop. 1997/87:45 del 1 s. 550 och 552).

Ett fåtal remissinstanser, såsom *Norra Skogsägarna*, efterfrågar förtydliganden av vilka skatteregler som ska tillämpas för ersättningen och *Lunds Tekniska Högskola* anser att det bör ske genom lagändringar. Frågor om beskattning av ersättningen ryms dock inte inom ramen för denna lagrådsremiss.

Rätten till ersättning för artskydd bör regleras i miljöbalken

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

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

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

Ersättnings storlek

Eftersom rätten till ersättning med anledning av beslut om artskyddsdispens föreslås regleras i 31 kap. 4 § första stycket miljöbalken kommer expropriationslagens (1972:719) bestämmelser om ersättning att gälla, om inte en avvikande ordning införs. Ersättning vid områdesskydd enligt 31 kap. 4 § miljöbalken baseras på den värdeminskning som uppstår till följd av rådighetsinskränkningen. Av 31 kap. 2 § miljöbalken framgår att bestämmelserna i expropriationslagen ska gälla vid ersättning enligt kapitlet, om inte balken innehåller avvikande bestämmelser. Det innebär att bestämmelserna om expropriationsersättning i 4 kap. 1 § expropriationslagen ska tillämpas när ersättnings storlek ska bestämmas. I den aktuella bestämmelsen anges att om en del av en fastighet exproprieras ska intrångsersättning betalas med ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen. På detta belopp ska ett schablontillägg betalas med 25 procent. Ersättning ska även betalas för de skador som i övrigt uppkommer för ägaren genom expropriationen, s.k. annan ersättning.

I promemorian bedöms att samma ersättningsregler bör gälla vid ersättning vid artskydd som vid områdesskydd. *Stockholms universitet* anför att ett schablontillägg om 25 procent vid ersättning innebär en överkompensation som i vart fall inte bör ges vid rådighetsinskränkningar till följd av bestämmelser om artskydd eftersom dessa bestämmelser utgör preciseringar av de allmänna hänsynsreglerna som ska efterlevas utan rätt till ersättning. Regeringen konstaterar att en sådan begränsning av ersättningen skulle medföra att inskränkningar av samma omfattning skulle kunna berättiga till ersättning av olika storlek, beroende på om inskränkningen beror på artskyddet eller ett områdesskydd. Med hänsyn till att rätt till ersättning för artskydd förutsätter att begränsningen har uppstått efter det att markanvändningen påbörjades framstår det inte som rimligt att den enskilde fastighetsägaren ska få lägre kompensation vid begränsningar till följd av artskyddet. Ersättnings storlek bör därför motsvara vad som gäller för rätt till ersättning vid områdesskydd enligt 31 kap. 4 § miljöbalken, så som föreslås i promemorian. Eftersom rätten till ersättning med anledning av beslut om artskyddsdispens föreslås regleras i 31 kap. 4 § första stycket miljöbalken kommer expropriationslagens bestämmelser om ersättning att gälla och det finns därför inget behov av att införa särskilda bestämmelser om ersättnings storlek.

Till skillnad från *Naturvårdsverket* och *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser inte regeringen att den omständigheten att ersättningen för artskydd uppgår till 125 procent av värdeminskningen alltid bör medföra

att det berörda området skyddas långsiktigt. Även om det, såsom utvecklas i avsnitt 5.2, ofta kan vara intressant för såväl fastighetsägaren som staten att komma överens om ett områdesskydd eller ett naturvårdsavtal i stället för ersättning för artskydd, finns det nämligen inte alltid ett allmänt intresse av att långsiktigt skydda området. Det kan t.ex. vara så att områdets naturvärden inte motiverar ett permanent skydd eller att det är osäkert om rådighetsinskränkningarna till följd av artskyddet kommer att bestå och att årliga utbetalningar därför bör övervägas (se vidare i avsnitt 5.1). Som framgår i avsnitt 5.3 finns det ytterst en möjlighet att under vissa förutsättningar kräva återbetalning av ersättningen.

Ersättning för artskydd ska betalas av staten

Föreskrifter om artskydd får med stöd av balken meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen har med stöd av balken meddelat bestämmelser om fridlysning i artskyddsförordningen. Dessa fridlysningsbestämmelser syftar till att säkerställa det allmänna intresset av att skydda arter i Sverige. Beslut om dispens från förbuden i fridlysningsbestämmelserna meddelas av länsstyrelsen. Beslut om artskyddsdispens fattas alltså av statliga myndigheter och för att tillvarata ett allmänt, statligt intresse av att skydda arter. Staten bör därför betala ersättningar till följd av sådana dispensbeslut. Eftersom det redan följer av 31 kap. 7 § miljöbalken behöver inte någon ändring göras.

EU:s regler om statsstöd

Flera remissinstanser påpekar att det saknas en bedömning av om förslaget är förenligt med EU:s regler om statsstöd och några remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* och *Kammarkollegiet*, anser att särskilt det förhållandet att förslaget medför ersättningsnivåer som överstiger marknadsvärdet behöver bedömas ur ett statsstödsperspektiv. Vidare anser bl.a. *Naturvårdsverket* och *Sveriges naturskyddsförening* att det finns en risk att ersättning enligt förslaget kan strida mot statsstödsregelverket och att fastighetsägare som tagit emot ersättning därför riskerar att bli återbetalningsskyldiga. *Stockholms universitet* anser att kommissionen måste underrättas om förslaget för en bedömning av statsstödsfrågan.

Av artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) följer att en medlemsstat inte får ge stöd som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. EU-kommissionen ska enligt artikel 108.3 underrättas om alla planer på att vidta sådana stödåtgärder, vilka inte får genomföras förrän kommissionen godkänt åtgärderna. Det finns med andra ord ett genomförandeförbud. I artikel 107.2 och 3 anges i vilka fall kommissionen ska respektive får godkänna stödåtgärder. Det finns också regler i särskilda EU-förordningar om stöd som har beslutats av rådet och av kommissionen. Förordningarna innebär att stöd inte behöver anmälas till och godkännas av kommissionen innan de genomförs. Stöd av det slaget är tillåtna om villkoren i förordningarna följs.

Genomförandeförbudet har direkt effekt. Det betyder att en myndighet eller en domstol inte får bevilja stöd som omfattas av artikel 107.1 EUF-

fördraget, om inte kommissionen tidigare har godkänt stödet eller om stödet enligt en särskild förordning får genomföras utan föregående godkännande. Av rättspraxis från EU-domstolen följer att svenska domstolar har en skyldighet att säkerställa genomförandeförbudets effektiva genomslag. Skyldigheten ska iakttas av domstolen, även utan åberopande av part.

Högsta domstolen bedömde i domen Tjäderspelet i Malsättra att det stod klart att artikel 107 i EUF-fördraget om otillåtet statsstöd inte var tillämplig i fråga om den ersättning för rådhetsinskränkningar till följd av artskyddet som var aktuell i målet, vilken hade bestämts till ett belopp motsvarande fastighetens värdeminskning med ett tillägg om 25 procent (NJA 2023 s. 291, punkterna 6 och 49). I domen bedömdes att den ersättning för rådhetsinskränkning som där var aktuell inte utgjorde statligt stöd enligt artikel 107.1. EU-domstolen har uttalat att rådhetsinskränkningar som leder till en förlust av värdet på den berörda marken kan ge rätt till ersättning som inte omfattas av statsstödsreglerna. Det gäller särskilt när inskränkningen liknar en förlust av äganderätten som skyddas i artikel 17 i EU:s rättighetsstadga (dom i mål C-251/21 Pilteneš meži SIA, EU:C:2022:311, p. 92). Remissinstanserna pekar emellertid på att det ersättningssystem som föreslås, och som till stora delar överensstämmer med Högsta domstolens avgörande, kan behöva bedömas i ett statsstöds-perspektiv. Som Naturskyddsföreningen påpekar kan ersättningar som inte är förenliga med statsstödsreglerna behöva återbetalas. För att undanröja den osäkerhet som remissinstanserna ger uttryck för avser regeringen att anmäla de lagändringar som föreslås i detta lagstiftningsärendet till kommissionen. I avsnitt 6 föreslås därför att riksdagen ska bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om att lagändringarna ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

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

Regeringens förslag

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

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

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det.

Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Skåne län och Skogsstyrelsen anser att möjligheten att besluta om årlig utbetalning av ersättning för artskydd bör utökas. *LRF* anser i stället att det behöver tydliggöras att utgångspunkten är att ersättning lämnas som en engångsbetalning. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser i princip att ersättning för artskydd bör betalas ut med ett årligt belopp men är liksom *Skogsstyrelsen* tveksamma till hur det ska fungera i praktiken. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* är negativ till möjligheten att betala ut ersättning årligen och anser i likhet med *Länsstyrelsen i Kronobergs län* att årliga utbetalningar riskerar att medföra ett behov av årlig tillsyn och en stor administrativ börda för myndigheterna.

Skälen för regeringens förslag

Vem ska ha rätt till ersättning?

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

Inlösen

Enligt 31 kap. 8 § miljöbalken har fastighetsägaren rätt att få fastigheten inlöst i stället för att få ersättning enligt 4 § om det uppstår synnerliga olägenheter vid den pågående användningen av fastigheten. Om sådana synnerliga olägenheter uppstår på grund av rådighetsinskränkningar som följer av ett beslut om artskyddsdispens, bör fastighetsägaren ha möjlighet att kräva inlösen i stället för ersättning. Någon ändring av 8 § behövs inte.

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

Det följer av den s.k. ackumuleringsregeln i 31 kap. 9 § miljöbalken att vissa beslut under de senaste tio åren ska beaktas vid tillämpningen av bestämmelserna om rätt till ersättning och inlösen. Exempel på sådana beslut är förbud att skada naturmiljön i ett biotopskyddsområde och beslut

om naturreservat. Regeln tillkom vid riksdagsbehandlingen av 1987 års plan- och bygglag med följdlagstiftning. Motivet för bestämmelsen var främst att det ansågs stötande om en fastighetsägare genom skilda restriktioner tvingades acceptera ett större intrång än om skadan bedömdes i ett sammanhang (se Bostadsutskottets betänkande 1986/87:1 om en ny plan- och bygglag m.m. [prop. 1985/86:1 och prop. 1984/85:207] s. 152).

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

Anmälan om ersättningsanspråk

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

I denna lagrådsremiss föreslås att beslut om artskyddsdispens under vissa förutsättningar ska vara ersättningsgrundande. Det är länsstyrelsen som efter ansökan beslutar om artskyddsdispens. Till skillnad från vad som normalt gäller vid bildande av skyddade områden saknas det utrymme att beakta eventuella kostnader för staten vid prövningen av en ansökan om artskyddsdispens. Möjligheten att förelägga om en skyldighet att anmäla eventuella ersättningsanspråk bedöms därför inte komma att utnyttjas vid beslut om artskyddsdispens. Det bedöms därmed inte finnas behov av att ändra 31 kap. 12 § första stycket miljöbalken.

Av 31 kap. 12 § andra stycket miljöbalken framgår att vad som i fråga om ersättning eller inlösen har avtalats eller uppenbarligen förutsatts gälla mellan den ersättningsskyldige och en sakägare gäller även mot den som efter det att rätten till betalning uppkom har förvärvat sakägarens rätt till fastigheten. Bestämmelsen bör även gälla i fråga om ersättning och inlösen på grund av beslut om artskyddsdispens. Någon ändring av bestämmelsen behövs inte.

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

Ersättning enligt 31 kap. miljöbalken ska enligt 31 § bestämmas i pengar och betalas vid ett tillfälle. På begäran av den ersättningsskyldige eller den

ersättningsberättigade får det, om det finns särskilda skäl, bestämmas att ersättning enligt 4 § i stället ska betalas med ett visst årligt belopp med rätt till omprövning vid ändrade förhållanden.

Fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen syftar till att skydda djur- och växtarter. Förbuden i bestämmelserna innebär därför hinder mot att på olika sätt orsaka skada eller negativ påverkan på arterna. En förutsättning för att en viss åtgärd, t.ex. en skogsbruksåtgärd, är förbjuden enligt fridlysningsbestämmelserna är att åtgärden påverkar en fridlyst art på ett förbjudet sätt. Det innebär att förändringar över tid i fråga om vilka arter som förekommer inom ett visst område kan ha betydelse för om en åtgärd är förbjuden eller inte. Om det är osäkert om ett förbud enligt artskyddsförordningen kommer fortsätta att gälla, innebär det att det är osäkert om begränsningen av markanvändningen kommer att bestå. Det försvårar i sin tur bedömningen av hur begränsningen påverkar markens värde. I sådana situationer kan det finnas särskilda skäl att betala ersättning med ett årligt belopp i stället för att betala ersättningen vid ett tillfälle. I promemorian görs mot den bakgrunden bedömningen att möjligheten att bestämma att ersättning ska betalas med ett årligt belopp bör gälla även vid ersättning på grund av beslut om artskyddsdispens. Några remissinstanser, bl.a. *LRF*, menar att årliga utbetalningar bör aktualiseras endast i undantagsfall medan *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser att i de fall ersättning ges utan att det inrättas ett områdesskydd eller ett avtal om naturvård bör ersättningen i princip betalas med årliga belopp.

I likhet med den bedömning som görs i promemorian anser regeringen att årliga utbetalningar exempelvis skulle kunna vara lämpliga och aktualiseras om det i ett fall bedöms att artens förekomst i området inte är långsiktigt hållbar, vilket kan bero på brist på lämpliga och tillräckliga livsmiljöer, eller om det är svårt att förutse om förekomsten är bestående eller av mer tillfällig karaktär. Ett annat exempel där årliga utbetalningar kan vara lämpliga är om det förs diskussioner om att skydda det berörda området som ett naturreservat eller någon annan form av områdesskydd. Som *Länsstyrelsen i Skåne län* påpekar innebär årliga utbetalningar i dessa fall en mindre risk för markägaren att drabbas av återkrav på hela eller delar av ersättningen. Årliga betalningar begränsar vidare risken att fastighetsägare överkompenseras för det fall att ersättningen inte kan återkrävas. I de fall ersättning betalas med ett årligt belopp behöver det, som bl.a. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* påpekar, göras regelbundna och resurskrävande bedömningar av om förhållandena har ändrats på ett sätt som påverkar rätten till ersättning. Promemorians förslag, som innebär att ersättning för artskydd ska betalas med ett visst årligt belopp endast om det finns särskilda skäl, kan antas innebära att ersättning oftast kommer att betalas som ett engångsbelopp. Om utbetalning med ett engångsbelopp är huvudregeln, bör behovet av att bedöma om förhållandena ändrats bara uppkomma i ett litet antal fall och resursåtgången således vara begränsad. Sammantaget framstår det enligt regeringens mening som lämpligt att den möjlighet att bestämma om årliga utbetalningar som finns för andra ersättningar enligt 31 kap. 4 § miljöbalken även ska finnas för ersättning för artskydd, vilket föreslås i promemorian. Vid denna bedömning behöver det inte göras någon ändring i 31 kap. 31 § miljöbalken.

5.2 Talan om ersättning prövas av domstol

Regeringens förslag

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

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

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det.

Några remissinstanser har synpunkter på att talan ska väckas inom ett år från det att dispensbeslutet fått laga kraft. *Naturvårdsverket* och *Skogsstyrelsen* bedömer att det underlättar att de principer för ersättningstalan som gäller för områdesskydd även föreslås gälla för artskydd medan bl.a. *LRF* och *Södra skogsägarna* anser att tiden för att väcka talan är för kort.

Skälen för regeringens förslag

Överenskommelser om ersättning vid beslut om områdesskydd

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

Även i fråga om ersättning till följd av artskyddet bör utgångspunkten vara att parterna i första hand kommer överens. Det kan antas leda till att acceptansen för inskränkningen blir större, att belastningen på domstolarna minskar och att ersättningsprocessen blir enklare, vilket är viktigt inte minst för privatpersoner och mindre företag. När förslagen i denna lagrådsremiss om ersättning på grund av artskyddet har tillämpats en tid, och det har utvecklats praxis om hur reglerna ska tillämpas, kan det antas att även frågor om ersättning på grund av artskyddet oftast kommer att lösas genom förhandlingar mellan parterna och att det kommer att framstå som både effektivt och förutsebart. Regeringen kan meddela föreskrifter om vilken myndighet som på statens vägnar ska försöka komma överens med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen. I fråga

om bl.a. områdesskydd finns sådana föreskrifter i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

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

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

Talan om ersättning i domstol

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

Som framgår ovan bör ersättningsfrågor i första hand lösas genom förhandling mellan parterna. Om parterna inte kommer överens om ersättning på grund av artskyddet, bör den som vill göra anspråk på sådan ersättning ha möjlighet att väcka talan hos mark- och miljödomstolen i likhet med vad som redan gäller för andra ingripanden av det allmänna. Detsamma bör gälla i fråga om krav på inlösen. Någon ändring i 31 kap. 13 § behövs inte för att åstadkomma detta.

De nuvarande reglerna i 31 kap. 13 § innebär att talan om ersättning eller inlösen ska väckas inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har vunnit laga kraft. Annars går rätten till ersättning respektive inlösen förlorad. Detta gäller även om förhandlingar om ersättning eller inlösen pågår.

Förslaget i denna lagrådsremiss om en reglering av rätten till ersättning på grund av artskyddet innebär att rätt till ersättning kan aktualiseras på grund av beslut om artskyddsdispens. Ärenden om artskyddsdispens initieras genom en dispensansökan, t.ex. med anledning av en åtgärd som sökanden avser att vidta, och utgångspunkten är därför att frågan om ersättning uppkommer först efter att ett dispensbeslut har fattats. Det

allmänna och den som gör anspråk på ersättning bör ges rimlig tid att försöka komma överens om ersättningen. Tidsfristen för den som vill göra anspråk på ersättning att väcka talan i domstol bör ge utrymme för sådana diskussioner. I promemorian föreslås denna tid sättas till ett år. Bland annat *LRF* och *Södra skogsägarna* anför att tidsfristen bör vara längre än så. Enligt regeringen behöver även andra aspekter beaktas för att bestämma tidsfristens längd. Den omständigheten att det allmänna kan behöva reservera medel i avvaktan på att frågan om ersättning avgjorts talar emot en alltför lång tidsfrist. Som *Naturvårdsverket* och *Skogsstyrelsen* påpekar underlättar det dessutom för både fastighetsägare och berörda myndigheter att samma principer gäller vid artskyddsärenden som vid ersättningsanspråk för områdesskydd. Om parterna inte når en överenskommelse innan tidsfristen går ut och fastighetsägaren därför väcker talan mot staten, kvarstår självklart möjligheten att parterna når en förlikning innan målet har avgjorts. Mot bakgrund av ovanstående framstår det som lämpligt att talan ska väckas inom ett år från det att dispensbeslutet har fått laga kraft, som föreslås i promemorian. Detta följer redan av 31 kap. 13 § och någon ändring behöver inte göras.

Särskilda bestämmelser om rättegångskostnader i mark- och miljödomstolen

Mål om ersättning enligt 31 kap. 13 § miljöbalken handläggs som dispositiva tvistemål. Det innebär att i fråga om rättegångskostnader gäller rättegångsbalken. Av 25 kap. 6 § miljöbalken framgår dock att om en talan om ersättning som har väckts av fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt ogillas, finns det en möjlighet för mark- och miljödomstolen att förordna att motparten ska ersätta fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt för rättegångskostnader eller att vardera parten ska svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen. Möjligheten gäller bara om den som väckt talan har haft skälig anledning att få sin talan prövad. Bestämmelsen är mer generös för fastighetsägare och innehavare av särskild rätt än rättegångsbalkens bestämmelser.

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

5.3 Återbetalning av ersättning

Regeringens förslag

Det ska finnas en möjlighet att förplikta en fastighetsägare att helt eller delvis betala tillbaka ersättning som har betalats på grund av ett beslut att vägra artskyddsdispens eller ett beslut att förena en sådan dispens med särskilda villkor. Fastighetsägaren ska kunna förpliktas att återbetala ersättningen om det, efter det att ersättningen betalats, har getts

dispens eller förhållandena i övrigt har ändrats så att den begränsning av markanvändningen som följer av det ersättningsgrundande beslutet helt eller delvis har upphört. Ett sådant återbetalningskrav ska bara kunna beslutas om det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av de ändrade förhållandena och omständigheterna i övrigt.

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

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

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer i sak överens med regeringens, men har en annan redaktionell utformning.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det.

Flera remissinstanser har synpunkter på tiden för att väcka talan om återbetalning.

Bland annat *Havs- och vattenmyndigheten* anser att talan om återbetalning bör kunna väckas under väsentligt längre tid än tio år och *Naturvårdsverket* föreslår att tidsfristen förlängs till trettio år. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län* ser en risk att fastighetsägare som har fått ersättning för exempelvis begränsningar i skogsbruket överkompenseras om de efter tioårsfristen kan avverka skogen. *Sveriges advokatsamfund* föreslår att det ska införas en tidsfrist så att talan om återbetalning på grund av ändrade förhållanden ska väckas inom ett år från det att förhållandena ändrats.

Bland annat *LRF* och *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att möjligheten att kräva återbetalning innebär en osäkerhet för den enskilde fastighetsägaren och *Länsstyrelsen i Jämtlands län* påpekar att denna osäkerhet inte bara avser eventuella förändringar av naturförhållandena utan även av artskyddslagstiftningen. *Havs- och vattenmyndigheten* bedömer att det är svårt att utreda om naturförhållandena ändrats och att föra bevisning om det och anser inte att sådana ändringar bör kunna ligga till grund för återkrav.

Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, anser att det är oklart vad som kan ligga till grund för ett återkrav.

Enligt *Kammarkollegiet* är möjligheterna till återkrav efter ägarbyte begränsade med följd att regleringen blir onödigt betungande för staten. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att det bör förtydligas vem återbetalningskrav ska riktas mot om fastigheten bytt ägare.

Naturvårdsverket föreslår att bestämmelsen om återbetalning kompletteras med bestämmelser på förordningsnivå för att säkerställa att rätt myndighet underrättas om att det uppkommit en situation som kan aktualisera återkrav.

Skälen för regeringens förslag

Det bör finnas en möjlighet att kräva tillbaka utbetald ersättning för artskydd på ett sätt som motsvarar vad som gäller andra ersättningar

Enligt 31 kap. 15 § miljöbalken finns en möjlighet att förplikta fastighetsägaren att betala tillbaka ersättning enligt 4 § i samma kapitel som har betalats med anledning av beslut om föreskrifter eller tillståndsvägran, om det beslutas om att upphäva föreskrifterna eller att ge tillstånd eller dispens. Ett sådant förpliktigande får bara ske om det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt. Möjligheten att förpliktiga fastighetsägaren att betala tillbaka ersättning gäller även i situationer där en åtgärd har vidtagits i strid med föreskrifterna eller det vägrade tillståndet och tillsynsmyndigheten har beslutat att inte kräva rättelse. Denna möjlighet avser alltså dels situationer där den rådighetsinskränkning som ersättning har lämnats för helt eller delvis har upphört, dels fall där fastighetsägaren har vidtagit åtgärder i strid med det beslut som inneburit begränsningar i markanvändningen och alltså överskridit dessa begränsningar.

En skyldighet att betala tillbaka ersättning som har betalats ut enligt 31 kap. 4 § miljöbalken kan riktas mot den fastighetsägare som har tagit emot ersättningen. En säljare som vill undvika att kostnaden för en eventuell återbetalningsskyldighet får bäras slutligt av honom eller henne kan avtala med köparen om att denne ska stå för hela eller delar av kostnaden.

I denna lagrådsremiss föreslås att fastighetsägaren i vissa fall ska ha rätt till ersättning på grund av beslut om att vägra artskyddsdispens eller att förena en sådan dispens med särskilda villkor. Återbetalningsskyldigheten i 31 kap. 15 § miljöbalken gäller inte ersättning som har betalats med anledning av beslut om dispens. Det framstår därför som lämpligt att på motsvarande sätt som i den paragrafen reglera när fastighetsägaren kan förpliktas att betala tillbaka sådan ersättning i situationer där begränsningen inte längre består eller vid åtgärder i strid med det ersättningsgrundande beslutet.

Förbuden i artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser innebär ett omedelbart hinder mot att vidta vissa åtgärder och ett beslut om nekad dispens från förbuden i artskyddsförordningen innebär en bekräftelse av detta hinder. Ett sådant hinder kan upphöra om dispens ges vid ett senare tillfälle. Hindret kan även upphöra av andra skäl än att ett nytt dispensbeslut fattas. Så kan exempelvis vara fallet om naturförhållandena ändras i ett område och den fridlysta arten därför inte längre förekommer där. Det kan också vara fråga om lättnader i artskyddslagstiftningen som medför att det inte längre finns hinder mot åtgärden.

Mot denna bakgrund görs i promemorian bedömningen att en grund för att fastighetsägaren ska kunna förpliktas att betala tillbaka ersättningen bör vara att dispens ges eller att förhållandena i övrigt ändras så att den begränsning av markanvändningen som det ersättningsberättigande

beslutet innebar helt eller delvis upphör. Enligt promemorian bör vidare den befintliga möjligheten att kräva tillbaka ersättningen under förutsättning att en åtgärd har vidtagits i strid med det ersättningsgrundande beslutet och tillsynsmyndigheten har beslutat att inte kräva rättelse även gälla för ersättning som betalats med anledning av ett beslut om artskyddsdispens.

Enligt regeringens uppfattning är det, för att förhindra överkompensation, rimligt att ersättningen som utgångspunkt kan återkrävas om den rådighetsinskränkning som ersättning betalats för upphör, i enlighet med vad som föreslås i promemorian. Till skillnad från *Havs- och vattenmyndigheten* anser regeringen således att ersättning även bör kunna krävas tillbaka på den grunden att förhållandena ändrats. Den omständigheten att det kan krävas omfattande undersökningar för att avgöra om förutsättningarna för ett sådant återkrav är uppfyllda påverkar inte det ställningstagandet. Vidare bör det, i enlighet med promemorians förslag, finnas en återbetalningsskyldighet när en åtgärd har vidtagits i strid med det ersättningsgrundande beslutet och tillsynsmyndigheten har beslutat att inte kräva rättelse.

Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen kan inom ramen för sitt tillsynsansvar för artskyddet bedriva tillsyn för att bedöma om förutsättningarna för återkrav aktualiseras (jfr Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, avgörande MÖD 2018:18). Det behöver regelbundet bedömas om det finns skäl att återkräva utbetald ersättning. Om det är osäkert om ett förbud enligt artskyddsförordningen kommer att fortsätta att gälla, kan det, som framgår av avsnitt 5.1, utgöra särskilda skäl för att betala ersättning med ett årligt belopp.

Med hänsyn till att återkrav även kan aktualiseras till följd av förändringar i naturmiljön, bedömer bl.a. *Naturvårdsverket* att det finns behov av att i förordning komplettera bestämmelsen om återbetalning för att säkerställa att rätt myndighet underrättas om att återkrav kan vara aktuellt. Behovet av sådana kompletterande bestämmelser kan lämpligen bedömas inom ramen för det fortsatta arbetet med förordningsändringar till följd av förslagen i denna lagrådsremiss.

Krav på återbetalning ska bara aktualiseras i undantagsfall

Den nuvarande bestämmelsen om återbetalning i 31 kap. 15 § miljöbalken är utformad som en möjlighet att förplikta fastighetsägaren att betala tillbaka utbetald ersättning när förutsättningarna för det är uppfyllda. Ett sådant återbetalningskrav kan avse hela ersättningen eller begränsas till en del av den. Om frågan om återbetalning aktualiseras på grund av ett beslut om att upphäva föreskrifter eller att ge tillstånd eller dispens, får återbetalning bara krävas om det är skäligt.

Att förplikta fastighetsägaren att betala tillbaka ersättning är en ingripande åtgärd. Det kan röra sig om betydande belopp och den enskilde kan, särskilt om det har gått lång tid sedan ersättningen betalades ut, ha inrättat sig efter beslutet och förbrukat ersättningen. Ett beslut om återbetalning behöver därför vara proportionellt i förhållande till den enskilde fastighetsägaren. Bestämmelser om återbetalning av ersättning på grund av beslut om artskyddsdispens bör därför, i likhet med vad som gäller enligt bestämmelserna om återbetalning i 31 kap. 15 § miljöbalken,

utformas som en möjlighet, och inte en skyldighet, att bestämma att fastighetsägaren ska förpliktas att betala tillbaka ersättningen och att krav på återbetalning bör kunna begränsas till en del av denna. När frågan om återbetalning aktualiseras på grund av att den rådighetsinskränkning som ersättning har lämnats för helt eller delvis har upphört, dvs. omständigheter som den enskilde inte kan lastas för, bör det vidare krävas att det är skäligt att fastighetsägaren förpliktas att betala tillbaka ersättningen.

Frågan om det är skäligt att ålägga en fastighetsägare att betala tillbaka ersättning får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vid bedömningen kan det bl.a. behöva beaktas hur lång tid som har gått sedan utbetalningen, ersättningens storlek och fastighetsägarens ekonomiska förhållanden. Ytterligare vägledning om när det är skäligt att återkräva ersättning lämnas i författningskommentaren.

Om fastighetsägaren har vidtagit åtgärder i strid med det beslut om artskyddsdispens som inneburit begränsningar i markanvändningen och som berättigat till ersättning och därigenom också agerat i strid med förbuden i fridlysningsbestämmelserna, bör ersättningen normalt återkrävas i sin helhet, förutsatt att tillsynsmyndigheten har beslutat att inte kräva rättelse (jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 329).

För att underlätta tillämpningen av bestämmelsen om återbetalning anser *Skogsstyrelsen* att det skulle vara fördelaktigt om dispensbesluten tidsbegränsades när det inte är fråga om en långvarig rådighetsinskränkning. Denna fråga kan dock inte behandlas inom ramen för denna lagrådsremiss. I sammanhanget kan möjligheten att bestämma att ersättningen ska betalas årligen nämnas, se vidare avsnitt 5.1.

Tidsfrister för talan om återbetalning

Sveriges advokatsamfund föreslår att det ska finnas en tidsfrist som innebär att talan om återbetalning på grund av ändrade förhållanden ska väckas inom ett år från det att förhållandena ändrats, så som gäller enligt den befintliga bestämmelsen om återbetalning av ersättning. Eftersom exempelvis förändringar i naturen ofta kan antas ske gradvis och under lång tid, framstår det dock inte som lämpligt att knyta en tidsfrist till sådana förändringar. Tidsfristen för att väcka talan om återbetalning på grund av ändrade förhållanden bör i stället knytas till utbetalningstidpunkten, som föreslås i promemorian.

Flera remissinstanser har synpunkter på förslaget i promemorian att talan om återbetalning ska väckas senast tio år efter det att ersättningen betalades ut. Som *Länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län* påpekar finns det en risk att fastighetsägaren överkompenseras om den rådighetsinskränkning som ersättning betalats ut för senare upphör och markanvändningen inte längre försvåras. Samtidigt innebär möjligheten att kräva återbetalning en betydande osäkerhet för den enskilde fastighetsägaren, som bl.a. *LRF* och *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* påpekar. Vid en samlad bedömning anser regeringen att återbetalningskrav bör kunna ställas inom tio år från utbetalningstillfället, så som föreslås i promemorian.

5.4 Ersättning ska inte kunna lämnas flera gånger för samma rådhetsinskränkning

Regeringens bedömning

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

Promemorians bedömning

Promemorians bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna är positiva till bedömningen eller har inget att invända mot den.

Några remissinstanser, bl.a. *Norra Skogsägarna*, framför att principen att ersättning inte ska kunna lämnas flera gånger för samma rådhetsinskränkning behöver nyanseras för att hantera långvariga, kvarstående eller förändrade inskränkningar.

Skogsindustrierna anser att vid redovisning av uppgifter om ersättningsbeslut bör även eventuell återbetalning beaktas.

Skälen för regeringens bedömning

Ersättning ska inte kunna lämnas flera gånger för samma inskränkning

Regeringens förslag innebär att ersättningen till följd av artskydd ska bestämmas enligt de regler som tillämpas bl.a. när en fastighet eller en del av en fastighet exproprieras. Om en fastighetsägare har fått ersättning på grund av ett beslut om artskyddsdispens som begränsar den pågående markanvändningen, bör denne inte ha rätt till ytterligare ersättning för samma begränsning. Detta gäller oavsett om fastighetsägaren på nytt ansöker om dispens och ett nytt dispensbeslut meddelas som innebär att begränsningen består. Situationen blir inte annorlunda om fastigheten har bytt ägare och den nya ägaren ansöker om dispens. Av 31 kap. 12 § andra stycket miljöbalken följer att en ny ägare av en fastighet är bunden av ett avtal om ersättning som den tidigare ägaren har slutit med den ersättningskyldige (prop. 1997/98:45 del 2 s. 327). En ny ägare kan alltså inte få ersättning för en begränsning som en tidigare ägare fått ersättning för. För det fall att det senare tillkommer begränsningar som innebär ytterligare rådhetsinskränkningar utgör en tidigare ersättning naturligtvis inte hinder mot att få ersättning för de tillkommande begränsningarna.

Det kan inte uteslutas att det i något fall uppstår en situation där det blir möjligt att söka ersättning dels enligt den bestämmelse om ersättning som föreslås i denna lagrådsremiss, dels enligt andra bestämmelser om rätt till ersättning, t.ex. 19 § skogsvårdslagen (1979:429). Om exempelvis markanvändning i form av skogsbruk hindras till följd av ett beslut om artskyddsdispens och fastighetsägaren har fått ersättning på grund av beslutet, kan exempelvis ett nekat tillstånd enligt skogsvårdslagen inte anses innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras, eftersom

rådighetsinskränkningen i ett sådant fall har uppstått redan tidigare till följd av fridlysningsbestämmelserna (jfr prop. 2024/25:24 s. 36). Motsvarande bör också gälla om en fastighetsägare har fått ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen. I normalfallet bör det därmed vara tydligt vilket beslut som leder till en inskränkning av pågående markanvändning och som därmed grundar rätt till ersättning. Det kan tänkas att det inträffar fall där fridlysningsbestämmelserna resulterar i att markanvändningen på en fastighet inskränks på olika sätt och där rätt till ersättning skulle kunna finnas med stöd av flera bestämmelser. Hur ersättningen ska bestämmas i ett sådant fall får redas ut i det enskilda fallet, bl.a. med tillämpning av ackumuleringsregeln i 31 kap. 9 § miljöbalken.

Regeringen kan meddela föreskrifter om att ersättningsbeslut ska redovisas i register

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

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

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

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

Inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som har skyddats genom områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, t.ex. naturreservat och biotopskyddsområden, gäller mot alla och envar. Det inne-

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

I denna lagrådsremiss föreslås det att fastighetsägare i vissa fall ska ha rätt till ersättning på grund av beslut om artskyddsdispens, om beslutet innebär att dispens nekats eller förenas med särskilda villkor. För att säkerställa att ersättning inte lämnas flera gånger för en rådighetsinskränkning är det viktigt att relevant information finns lättillgänglig och är lätt att hitta. Som bl.a. *Skogsindustrierna* påpekar gäller det inte bara information om ersättningsbeslut utan även exempelvis beslut om återbetalning. Sådan information kan även vara viktig för den som överväger att förvärva en fastighet. Regeringen kan vid behov meddela föreskrifter för att säkerställa detta.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Lagändringarna ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Ändringarna i bestämmelsen om rätt till ersättning och i ackumuleringsregeln ska även tillämpas i fråga om mål om ersättning med anledning av ett beslut som innebär att dispens nekats eller förenats med särskilda villkor, om talan om ersättning har väckts före ikraftträdandet.

Promemorians förslag

Förslagen i promemorian överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2026 och att de inte ska tillämpas i mål om ersättning, om talan har väckts före ikraftträdandet.

Remissinstanserna

Huvuddelen av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslagen till ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Enligt *Naturvårdsverket*, som anser att den föreslagna ersättningsrättens förenlighet med EU:s statsstödsregelverk behöver klargöras före ikraftträdandet, kan lagändringarna troligen inte träda i kraft vid den föreslagna tidpunkten om de måste anmälas till kommissionen.

Några remissinstanser, bl.a. *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *LRF*, föreslår att den föreslagna ersättningsrätten även ska tillämpas i pågående mål om ersättning. *LRF* föreslår även, som det får

förstås, att det ska införas en övergångsbestämmelse om att talan om ersättning som grundas på ett beslut som vunnit laga kraft före ikraftträdandet, ska väckas inom ett år från ikraftträdandet. Bland andra *Södra Skogsägarna* anser att det behöver förtydligas att fastighetsägare som tidigare nekats dispens och inte fått ersättning har möjlighet att på nytt ansöka om dispens och att grunda ersättningsanspråk på det nya dispensbeslutet.

Skälen för regeringens förslag

Som framgår i avsnitt 5 avser regeringen att anmäla de lagändringar som föreslås i detta lagstiftningsärende till kommissionen. Anmälan syftar till att säkerställa att lagändringarna är förenliga med EU:s statsstödsregler. Förenligheten bör bekräftas av kommissionen innan lagändringarna träder i kraft. Eftersom det är osäkert när det tidigast kan ske bör lagförslagen träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Det finns i nuläget inte någon uttrycklig reglering av rätten till ersättning med anledning av beslut om dispens enligt artskyddsförordningen. Av rättspraxis framgår dock att rätt till ersättning till följd av sådana beslut i vissa situationer kan följa av allmänna rättsprinciper (NJA 2023 s. 291).

I promemorian anges att frågan om de nya ersättningsreglerna ska tillämpas i ett visst fall bör knytas till omständigheter som är lättbedömda för tillämparna och att ändringar av miljöbalkens regler om ersättning vid ingripanden av det allmänna som regel inte tillämpas retroaktivt. Mot den bakgrunden bedöms i promemorian att det inte finns skäl att frångå den principen i detta fall och att de nya bestämmelserna därför bör gälla endast för mål om ersättning som har påbörjats efter ikraftträdandet.

Det skulle innebära att om en fastighetsägare som har väckt talan om ersättning före ikraftträdandet vill att frågan om ersättning ska prövas enligt de nya bestämmelserna, skulle denne få överväga att återkalla målet, vid behov ansöka om artskyddsdispens på nytt och därefter väcka talan om ersättning enligt de nya bestämmelserna.

Såvitt regeringen känner till pågår ett tjugotal mål i domstol om ersättning till följd av artskyddet. De nya bestämmelserna om ersättning för artskydd bedöms medföra vissa förenklingar när det gäller prövningen i pågående mål och ärenden och även vara mer gynnsamma för fastighetsägaren än den praxis som har utvecklats på området. Som *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* påpekar, talar processekonomiska skäl för att tillämpa de nya bestämmelserna retroaktivt. Till skillnad från promemorian, anser regeringen därför, i likhet med bl.a. domstolen och *LRF*, att den nya ersättningsregleringen även bör gälla i pågående mål (jfr prop. 2021/22:207 s. 46). En övergångsbestämmelse med denna innebörd bör därför införas.

För den som efter ikraftträdandet vill väcka talan om ersättning enligt de ersättningsregler som föreslås i denna lagrådsremiss, gäller att sådan talan måste väckas inom ett år från det att dispensbeslutet som anspråket grundas på fått laga kraft. Om den tidsfristen redan har passerat vid ikraftträdandetidpunkten, kan som *Södra Skogsägarna* påpekar fastighetsägaren ansöka om artskyddsdispens på nytt. I sammanhanget bör nämnas att ett beslut att neka dispens inte i sig innebär någon tillkommande begränsning i markanvändningen utan den verkliga begränsningen upp-

kommer som en direkt följd av fridlysningsbestämmelserna, vilket utvecklas i avsnitt 5.

7 Konsekvensanalys

7.1 Utgångspunkter

Konsekvensutredningen har utförts med utgångspunkt i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Bedömda konsekvenser beskrivs huvudsakligen i kvalitativa termer.

7.2 Problembeskrivning och konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

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

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

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

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

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

Konsekvenserna av att inte genomföra förslagen är att det även fortsatt kommer att vara otydligt i vilka situationer som det finns en rätt till

ersättning på grund av artskyddet och hur den ersättningen ska bestämmas. Avsaknaden av en tydlig reglering av rätten till ersättning på grund av artskyddet riskerar att medföra att incitamenten för fastighetsägare att bevara och sköta sina marker på ett sätt som gynnar fridlysta arter minskar.

7.3 De som berörs av förslagen

De enskilda som huvudsakligen berörs av förslagen är fysiska personer, företag och organisationer som äger fastigheter och där begränsningar av markanvändningen kan uppstå till följd av artskyddsförordningen. Den föreslagna rätten till ersättning bedöms framför allt aktualiseras i förhållande till pågående markanvändning i form av skogsbruk men ersättning kan även aktualiseras i andra fall av pågående markanvändning, såsom jordbruk, fiske eller andra pågående verksamheter. De myndigheter som huvudsakligen berörs av förslaget är de myndigheter som regeringen pekar ut som ansvariga för att försöka komma överens med fastighetsägare som gör anspråk på ersättning, att företräda staten i domstol och att samråda med den myndighet som företräder staten i domstol samt vidare mark- och miljödomstolarna.

7.3.1 Konsekvenser för fastighetsägare

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

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

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

slagna reglerna ökad förutsebarhet i fråga om förutsättningarna för en sådan prövning. Det kan antas medföra att de fastighetsägare som vill göra anspråk på ersättning i högre utsträckning än i dag vågar väcka talan i domstol. Förslaget att domstolen ska kunna besluta om rättegångskostnaderna på ett för fastighetsägaren mer gynnsamt sätt än vad som annars gäller i tvistemål, kan också antas bidra till att fastighetsägare vågar väcka talan i domstol för att få sitt ersättningsanspråk prövat.

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

7.3.2 Konsekvenser för staten

Statsfinansiella konsekvenser av rätten till ersättning

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

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

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

Frågan om rätt till ersättning kan även aktualiseras i andra fall av pågående markanvändning än skogsbruk. Exempel kan vara jordbruk, fiske eller andra pågående icke-tillståndsgivna verksamheter. Bedömningen är dock att sådana fall bör vara mycket sällsynta, och därför bör denna typ av ärenden inte leda till några nämnvärda konsekvenser för staten. I fråga om tillståndsgivna verksamheter kan det för det första framgå av tillstånden att de är tidsbegränsade. Det finns vidare bestämmelser om att tillstånd kan återkallas och att dess villkor kan omprövas. Som framgår av förarbetena har tillståndshavaren varken rätt till ersättning om tillståndet upphör att gälla till följd av att det är tidsbegränsat och inte

ersätts av ett nytt tillstånd eller om tillståndet återkallas eller omprövas (se prop. 1997/87:45 del 1 s. 552). Ersättning i enlighet med förslaget i denna lagrådsremiss aktualiseras därför inte när ett tillstånd upphör att gälla, återkallas eller omprövas med följd att den berörda verksamheten inte kan fortsätta eller får nya, strängare villkor.

I sammanhanget bör det också nämnas att de nationella fridlysningsbestämmelserna och vilka arter som skyddas av de bestämmelserna är föremål för en översyn. De förslag till ändrade nationella fridlysningsbestämmelser som har remitterats (KN2025/01529) innebär bl.a. att förbuden till skydd för nationellt fridlysta arter som huvudregel inte gäller i den utsträckning de innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Om de föreslagna ändringarna av de nationella fridlysningsbestämmelserna genomförs, är bedömningen att det kommer att leda till betydligt färre fall där ersättning på grund av artskyddet aktualiseras.

Den rätt till ersättning som föreslås i denna lagrådsremiss är inte villkorad av att det finns tillgängliga medel. Statens kostnader för ersättning för artskyddet beror bl.a. på i vilken omfattning fastighetsägare planerar åtgärder i områden med skyddade arter, ansöker om artskyddsdispens och gör anspråk på ersättning. Mot denna bakgrund är det svårt att uppskatta statens kostnader för den föreslagna ersättningsrätten. I budgetpropositionen för 2026 (prop. 2025/26:1) har regeringen beräknat medel för att möjliggöra genomförandet av förslagen om 100 miljoner kronor per år fr.o.m. 2027.

Konsekvenserna för mark- och miljödomstolarna samt de myndigheter som pekas ut som ansvariga för att försöka komma överens med fastighetsägare som gör anspråk på ersättning, att företräda staten i domstol och att samråda med den myndighet som företräder staten i domstol redovisas nedan. Som utvecklas där är bedömningen att de berörda myndigheterna inte behöver ytterligare medel med anledning av förslagen.

Domstolar och övriga statliga myndigheter

Förslagen i lagrådsremissen innebär att talan om ersättning på grund av artskyddet provas i mark- och miljödomstolarna som första instans. Mark- och miljööverdomstolen och i sista instans Högsta domstolen prövar överklagade domar om ersättning. Utgångspunkten är dock att ersättningsfrågor i första hand ska lösas genom förhandling. Detta tillsammans med bl.a. Skogsstyrelsens erfarenheter i fråga om ersättningsanspråk på grund av nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog enligt skogsvårdslagen (1979:429), där talan om ersättning bara har väckts i ca 15 procent av fallen, talar för att antalet prövningar i domstol kan förväntas vara få och att ersättningsanspråk som regel kommer att kunna lösas förhandlingsvägen.

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

Mark- och miljödomstolarna har erfarenhet av såväl mål om ersättning enligt miljöbalken som artskyddsfrågor. Det bedöms att förslagen kommer att ge upphov till en marginell ökning av måltillströmningen till domstolarna och en marginellt ökad arbetsbelastning. Även om dessa bedömningar är förenade med viss osäkerhet, bedöms det kunna rymmas inom domstolarnas befintliga ekonomiska ramar.

Frågan om vilka myndigheter som ska ansvara för att försöka komma överens med fastighetsägare som gör anspråk på ersättning, att företräda staten i domstol och att samråda med den myndighet som företräder staten i domstol kan regleras på förordningsnivå och behandlas inte i denna lagrådsremiss. Dessa arbetsuppgifter bedöms vara av begränsad omfattning. Regeringen avser att återkomma om det skulle uppstå behov av ytterligare medel.

7.4 Konsekvenser för miljön

Förslagen i denna lagrådsremiss bedöms medföra att incitamenten för fastighetsägare att genomföra åtgärder som bidrar till att gynna fridlysta arter och att förbättra naturmiljön och den biologiska mångfalden stärks. Sammantaget bedöms inte förslagen påverka förutsättningarna för det allmänna att komma överens med fastighetsägare om bildande av områdesskydd eller om naturvårdsavtal. Mot den bakgrunden bedöms förslagen ha en viss positiv effekt för miljömålen, särskilt målet Ett rikt växt- och djurliv.

7.5 Hur förslagen kan utvärderas

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

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

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

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

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

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

3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,
 4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,
 5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,
 6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§,
 7. *en vägran att ge dispens enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §, eller en dispens som har getts enligt sådana föreskrifter och förenats med särskilda villkor,*
 8. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet, eller
 9. föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket 1 fiskelagen (1993:787).
- En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om fastighetsägares rätt till ersättning när det allmänna meddelar vissa särskilt angivna beslut som medför att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Övervägandena finns i avsnitt 5.

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

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

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

Övriga ändringar är redaktionella.

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

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

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

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

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

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

Paragrafen innehåller den s.k. ackumuleringsregeln. Den anger vilka beslut som ska beaktas vid bedömningen om det finns en rätt till ersättning vid vissa ingripanden av det allmänna. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

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

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

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

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

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

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

1. *dispens har getts eller förhållandena i övrigt har ändrats efter utbetalningen så att den begränsning av markanvändningen som följde av beslutet helt eller delvis har upphört, och*

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

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

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

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om återbetalning av ersättning som har betalats med anledning av beslut om artskyddsdispens. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

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

Enligt *punkten 1* är en första förutsättning att dispens har getts efter tidpunkten för utbetalningen av ersättningen eller att förhållandena på annat sätt har ändrats efter denna tidpunkt så att den tidigare begränsningen av markanvändningen, som utgjorde grund för rätt till ersättning, helt eller delvis har upphört. Vad gäller ändrade förhållanden i övrigt kan det exempelvis handla om att en skyddad art inte längre förekommer i området, med följd att förbud i sådana fridlysningsbestämmelser som har meddelats med stöd av bemyndigandena i 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken inte längre begränsar markanvändningen. Det kan vidare handla om att en sådan fridlysningsbestämmelse ändras, t.ex. så att en viss art inte längre skyddas, så att den åtgärd som fastighetsägaren vill vidta inte längre är förbjuden.

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

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

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

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

2. Bestämmelserna i 31 kap. 4 och 9 §§ i den nya lydelsen tillämpas även i mål om ersättning med anledning av ett sådant beslut som avses i 31 kap. 4 § första stycket 7, där talan om ersättning har väckts före ikraftträdandet.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den dag som regeringen bestämmer.

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

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Sammanfattning av promemorian Rätt till ersättning vid rådhetsinskränkningar på grund av artskydd

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

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

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

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2026.

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

31 kap.

4 §¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 §²

Om ett beslut som avses i 4 § första stycket 1, 2, 5, 6 eller 8 innebär att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd, betalas ersättning endast om till-

Om ett beslut som avses i 4 § första stycket 1, 2, 5, 6 eller 9 innebär att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd, betalas ersättning endast om till-

¹ Senaste lydelse 2025:270.

² Senaste lydelse 2025:42.

stånd 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.

stånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor.

9 §³

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

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

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

13 §⁴

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

Om anspråket grundas på ett beslut som avses i 4 § första stycket 8, ska talan i stället väckas inom ett

Om anspråket grundas på ett beslut som avses i 4 § första stycket 9, ska talan i stället väckas inom ett

³ Senaste lydelse 2025:270.

⁴ Senaste lydelse 2025:42.

år från det att föreskrifterna har trätt i kraft.

år från det att föreskrifterna har trätt i kraft.

Bilaga 2

15 a §

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

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

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

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

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

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

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

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden inkommit från Birdlife Sverige, Forest Stewardship Council (FSC), Fortifikationsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Mellanskog, Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Norra Skogsägarna, Norra skog, Regelrådet, Sameetinget, SCA Skog AB, Skogsindustrierna, Skogsstyrelsen, Statens fastighetsverk, Statens jordbruksverk, Stockholms universitet, Stora Enso, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Svenska kyrkan, Svenskt näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges jordägarreförbund, Södra skogsägarna, Upphandlingsmyndigheten, Uppsala universitet, Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Världsnaturfonden (WWF), Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen) och Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen).

Därutöver har yttranden inkommit från Forskargruppen Rättigheter, regleringar och samhälle vid Lunds tekniska högskola (LTH) vid Lunds universitet, Hushållningssällskapet, Sveriges Allmänningsskogars Förbund, Sveriges Häradsallmänningsförbund och Västerbottens Allmänningsförbund.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Ekologiska lantbrukarna, Lantmäteriet, Skogforsk, Skydda skogen, Spannmålsodlarna, Sveaskog, Svenska Samernas Riksförbund och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU).