



Klimat- och näringslivsdepartementet
Naturmiljöenheten

Ändrade bestämmelser om nationell fridlysning och en reglering av rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd av fridlysningsbestämmelser

Utredningen ska bistå Klimat- och näringslivsdepartementet i arbetet med att utreda, ta fram och bereda förslag till dels ändrade bestämmelser om nationell fridlysning, dels bestämmelser om en rätt till ersättning för begränsningar i markanvändningen (rådighetsinskränkningar) till följd av bestämmelser om fridlysning.

Utredningen ska:

- ta fram förslag till ändringar i bestämmelserna om nationell fridlysning, bl.a. genom att föreslå vilka förbud som ska gälla för olika nationellt fridlysta arter utifrån respektive arts skyddsbehov, i syfte att förenkla regelverket, öka förutsebarheten, förenkla pågående markanvändning såsom skogsbruk och inte onödigtvis försvåra för exploateringar, samt säkerställa att förbud inte hindrar att mark nyttjas på ett ändamålsenligt sätt, samtidigt som hänsyn tas till miljö- och naturvärden,
- ta fram förslag till kriterier för urval av vilka arter som förbuden i bestämmelserna om nationell fridlysning ska gälla för,
- ta fram förslag till en lista över arter som är fridlysta för verksamheter och åtgärder och som kan medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras,
- utreda och ta fram förslag till en reglering i miljöbalken för ersättning vid rådighetsinskränkningar som följer av fridlysningsbestämmelserna,
- säkerställa att förslagen är förenliga med EU-rätten, särskilt EU:s regler om statsstöd,

- beakta budgetära aspekter och kostnadseffektivitet vid utformning av förslagen och föreslå hur förslagets budgetära konsekvenser ska finansieras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2024.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 20 maj 2020 att en särskild utredare skulle 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, som tog namnet Artskyddsutredningen, redovisade den 10 juni 2021 betänkandet *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar* (SOU 2021:51).

I betänkandet lämnar utredningen ett stort antal förslag och bedömningar.

Utredningen föreslår bland annat att det ska införas nya fridlysningsbestämmelser i 8 kap. miljöbalken och en ny ersättningsmodell för rådighetsinskränkningar till följd av fridlysningsbestämmelserna.

Utredningens förslag innebär bl.a. att de nationella fridlysningsbestämmelserna, dvs. förbuden i 6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen jämte bilaga 2 och bestämmelserna om undantag och dispens i 10–13 och 15 §§ samma förordning, till stor del ska regleras på lagnivå genom nya bestämmelser i 8 kap. miljöbalken. I sak innebär de förslagna nationella fridlysningsbestämmelserna endast mindre ändringar, bortsett från utredningens förslag att skyddet även ska omfatta vissa arters livsmiljöer.

Utredningen föreslår även att det ska göras en översyn av vilka arter som ska vara nationellt fridlysta och lämnar förslag om vilka kriterier som ska ligga till grund för urvalet av arter. Den föreslår vidare att det för varje nationellt fridlyst art ska framgå vilka kriterier som ligger till grund för fridlysningsen.

Utredningen övervägde även möjligheten att kodifiera Mark- och miljööverdomstolens dom MÖD 2017:7 (det s.k. bombmurklemålet) genom att införa en ny dispensgrund. Domen innebär att om en bestämmelse om nationell fridlyst art leder till att pågående markanvändning avsevärt försvåras, ska dispens medges. Domstolen uttalade, efter att bl.a. ha redogjort för de begränsningar av de nationella fridlysningsbestämmelserna som gällt enligt äldre rätt, att övervägande skäl talar för att det inte varit

lagstiftarens avsikt att fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen skulle kunna tillämpas så att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. I den tidigare artskyddsförordningen (1998:179) framgick att Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas föreskrifter om förbud till skydd för arter med stöd av 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken inte fick hindra att marken utnyttjades på ett ändamålsenligt sätt, om inte annat föreskrevs när förbudet meddelades. Utredningen föreslår dock inte att någon sådan ny dispensgrund införs, eftersom det enligt utredningen inte kan göras utan att först se resultatet av den översyn av nationellt fridlysta arter som utredningen föreslår.

Utredningens förslag till ersättningsmodell är utformat utifrån utredningens slutsats att rådighetsinskränkningar till följd av artskyddsbestämmelserna omfattas av den grundlagsskyddade rätten till ersättning enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen (se SOU 2021:51, s. 735 f och 1173). Betänkandet, som har remitterats, bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Efter det att utredningen hade redovisat sitt betänkande, har Högsta domstolen den 5 april 2023 meddelat en dom (NJA 2023 s. 291) i ett mål om ersättning på grund av avverkningsförbud. I domen tillerkände domstolen en markägare ersättning från staten eftersom markägaren på grund av bestämmelserna i 4 § artskyddsförordningen inte hade kunnat avverka ett skogsområde om 22 hektar.

I domen uttalar Högsta domstolen bl.a. att markägare vanligen inte ska ersättas för sådana begränsningar i markens nyttjande som följer av de allmänna hänsynsbestämmelserna eftersom en markanvändning som strider mot hänsynsbestämmelserna 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 och att begränsningar i markanvändningen som är en följd av artskyddsförordningen får anses falla utanför 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Det innebär att sådana rådighetsinskränkningar, till skillnad från inskränkningar till följd av beslut om exempelvis nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden, inte omfattas av den grundlagsfästa rätten till ersättning. Som framgår ovan kom Artskyddsutredningen fram till motsatt slutsats. Domstolen uttalar vidare att en markägare 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 markägaren 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 markägarens faktiska skada.

Mot bakgrund av Högsta domstolens avgörande NJA 2023 s. 291 har Mark- och miljööverdomstolen den 28 februari 2024 genom flera domar (i mål M 11525-22 m.fl.) ändrat den praxis som hade utvecklats efter rättsfallet MÖD 2017:7. Det innebär att den omständigheten att en tillämpning av de nationella fridlysningsbestämmelserna skulle innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten, inte längre utgör en grund för dispens.

Det finns nu behov av att komplettera de förslag som Artskyddsutredningen har lämnat avseende nationell fridlysning och rätt till ersättning.

Närmare om uppdraget

Nationell fridlysning

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 genomföra åtgärder inom ramen för ett normalt nyttjande av mark. Artskyddsförordningens tillämpning har genererat ett mycket stort antal ärenden som prövats i domstol. Målen har rört såväl förbud mot avverkning och andra begränsningar av skogsbruket som beslut som stoppat eller försvårat uppförande eller ändring av

anläggningar för energiproduktion, åtgärder för jordbruk, mineralutvinning, ny transportinfrastruktur samt byggnation för bostäder med mera.

Artskyddsförordningens tillämpning kan medföra att möjligheten att tillgodose andra angelägna samhällsintressen försvåras och kan leda till situationer som drabbar enskilda. Detta gäller särskilt men inte endast när artskyddsförordningens bestämmelser tillämpas inom skogsbruket. I dessa fall upplever många enskilda att beslut enligt artskyddsförordningen som hindrar dem att vidta åtgärder inom ramen för pågående markanvändning och som inte medför någon rätt till ersättning urholkar deras brukande- och äganderätt på ett mycket problematiskt sätt.

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). Utöver de fridlysningsbestämmelser som genomför EU:s artskydd, finns fridlysningsbestämmelser som skyddar arter grundat på nationella bedömningar. Det finns ett större utrymme att utforma den nationella fridlysningsbestämmelsen av arter efter svenska förhållanden och nationella skyddsbehov. Det behöver dock beaktas att såväl fridlysningsbestämmelser som genomför EU:s artskydd som nationella fridlysningsbestämmelser kan innebära skydd för arter som Sverige åtagit sig att skydda enligt Bernkonventionen.

I artskyddsförordningen finns bestämmelser till skydd för arter som inte omfattas av EU:s regelverk. Mot den bakgrunden ska utredningen se över de nationella fridlysningsbestämmelserna för att säkerställa ett effektivt nationellt skydd av hotade arter samtidigt som inskränkningar i t.ex. jord- och skogsbruket och annan pågående markanvändning, samt vid ändrad markanvändning, såsom exploateringar, begränsas till vad som är proportionerligt utifrån å ena sidan arternas behov av skydd och å andra sidan andra angelägna allmänna och enskilda intressen. De nationella fridlysningsbestämmelserna bör därför vara utformade med hänsyn till att olika arter kan vara utsatta för olika hot och att dessa hot kan variera i allvarlighetsgrad. Exempelvis riskerar vissa arter att försvinna eller minska till följd av insamling bl.a. genom fångst av djur och plockning av växter för försäljning eller av andra skäl) medan andra arter påverkas av verksamheter

och åtgärder som har ett annat syfte än att påverka arter negativt. I det senare fallet sker påverkan ofta genom att arters livsmiljöer försvinner eller försämras till följd av hur marken används. För en stor andel arter är dock minskat brukande av mark med efterföljande igenväxning av deras livsmiljöer det främsta hotet. Detta gäller särskilt men inte enbart i olika livsmiljöer i jordbrukslandskapet. Om nationellt fridlysta arter hotas av plockning och insamling, bör förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna som gäller för den arten ta sikte på plockning och insamling och inte innebära andra förbud som i onödan försvårar för andra åtgärder och verksamheter. Detta innebär exempelvis att verksamheter eller åtgärder som bostadsbyggande eller militär verksamhet på skjutfält inte ska påverkas av de förbud som gäller för växter som är fridlysta på grund av att de hotas av plockning.

För arter som framför allt hotas av påverkan från verksamheter och åtgärder, bör förbuden i stället utformas för att undvika eller begränsa sådan påverkan. En tydlig uppdelning mellan, å ena sidan, förbud som avser plockning och insamling och, å andra sidan, förbud som avser verksamheter och åtgärder förenklar för pågående markanvändning och medför att exploateringar så som bostadsbyggande, energiförsörjning och annan industriell utveckling inte onödigtvis försvåras.

De förbud som avser verksamheter och åtgärder ska utformas så att pågående markanvändning, såsom jord- och skogsbruk, inte avsevärt försvåras och att ett ändamålsenligt nyttjande av marken inte hindras. Bara när det är nödvändigt för att skydda de allra mest skyddsvärda arterna och där den samlade nationella populationen kan förväntas påverkas märkbart negativt av en specifik enskild verksamhet eller åtgärd i sin livsmiljö bör de nationella fridlysningsbestämmelserna kunna medföra rådighetsinskränkningar. I linje med beslutsordningen för vilka arter som ska vara nationellt fridlysta, bör utgångspunkten vara att regeringen ska besluta vilka arter som ska vara fridlysta, graden av fridlysning och om fridlysningen ska gälla vid pågående markanvändning. Markägaren ska vid rådighetsinskränkningar få ersättning på villkor som är tydliga och förutsägbara på samma sätt som vid likartade beslut om t.ex. inrättande av områdesskydd. På så sätt säkerställs att förbuden inte hindrar att mark nyttjas på ett ändamålsenligt sätt, samtidigt som hänsyn tas till miljö- och naturvärden.

Översynen ska omfatta såväl förbuds- som undantags- och dispensbestämmelserna. Vid utformningen av regelverket ska utredningen beakta såväl miljömässig som ekonomisk och social hållbarhet.

Artskyddsutredningen föreslog en översyn av de arter som skyddas enligt de nationella fridlysningsbestämmelserna. Med utgångspunkt i förslagen till ändrade bestämmelser om nationell fridlysning ska utredningen därför föreslå kriterier som ska ligga till grund för urvalet av arter som är fridlysta för plockning och insamling samt av arter som är fridlysta för verksamheter och åtgärder men som inte kan medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Av förslaget i denna del ska framgå vilka kriterier som ska gälla för respektive förbud i de nationella fridlysningsbestämmelserna. Kriterierna bör innebära att i första hand sådana arter väljs ut som har ett tydligt skyddsbehov och för vilka fridlysning kan begränsa de hot som finns mot dem. Utredningen ska även föreslå en lista över arter som är fridlysta för verksamheter och åtgärder och som kan medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Utredningen ska överväga och redovisa för- och nackdelar med att bestämmelser om nationellt fridlysta arter anpassas så att de i delar liknar och inte är mer omfattande än de fridlysningsbestämmelser som genomför EU:s artskydd.

De författningsförslag som lämnas om nationell fridlysning ska vara strukturerade så att centrala bestämmelser införs i miljöbalken medan bestämmelser om vilka arter som skyddas och andra mer detaljerade delar av regelverket regleras i förordning i huvudsak enligt Artskyddsutredningens författningsförslag.

Ersättning vid rådighetsinskränkningar

Utredningen ska utreda och lämna förslag om rätt till ersättning för rådighetsinskränkningar till följd av fridlysningsbestämmelserna. Det behöver tydliggöras under vilka omständigheter det inte är rimligt att markägaren, eller innehavaren av en särskild rätt till marken, ensam tvingas ta de ekonomiska konsekvenserna av en begränsning i markanvändningen, vilken skada som kan ersättas, hur skadan ska beräknas och hur ersättningen ska bestämmas. Som grundförutsättningar för att rätt till ersättning ska kunna aktualiseras bör det, i enlighet med vad Högsta domstolen uttalat, krävas att rådighetsinskränkningen avsevärt försvårat pågående

markanvändning och att dispens från artskyddet har nekats. Utredningen behöver ta ställning till i vilken mån begränsningar i markanvändningen på grund av fridlysningsbestämmelserna kan medföra sådana rådighetsinskränkningar att rätt till ersättning kan aktualiseras. Markägaren ska vid rådighetsinskränkningar få ersättning på villkor som är tydliga och förutsägbara på samma sätt som vid likartade beslut om t.ex. inrättande av områdesskydd.

Till skillnad från vad som gäller för områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, kan rådighetsinskränkningar till följd av artskyddet vara tidsbegränsade. Exempelvis kan förändringar i var en skyddad art förekommer medföra att de förbud som gäller för arten kan aktualiseras på nya platser och upphöra att gälla på platser där arten tidigare förekommit. Det behöver utredas om detta bör påverka hur en framtida reglering av rätten till ersättning utformas, t.ex. om det bör finnas en möjlighet att betala ut ersättning årligen, motsvarande det som gäller enligt 31 kap. 31 § andra och tredje styckena miljöbalken. Ett alternativ skulle i dessa fall kunna vara de artskyddsavtal som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket föreslår i rapport 2023/09 Förslag på mer flexibla biotopskydd samt anpassade skydds- och ersättningsformer för det fjällnära området.

Utredningen ska lämna förslag om vilken myndighet som ska pröva ersättningsanspråk, vilken myndighet som ska betala ut ersättning samt hur ersättningen ska finansieras. I detta ingår att utreda om det är lämpligt att den myndighet som prövar frågan om artskyddsdispens även försöker träffa uppgörelse om ersättning när sådan dispens nekats, i syfte att få till stånd en effektiv och sammanhållen process. Utredningen ska föreslå finansiering som i första hand har anknytning till relevanta områden och ange skäl för den föreslagna finansieringen. Vidare ska utredningen lämna förslag om preskriptionstid och rättegångskostnader samt utreda och lämna förslag om hur det kan säkerställas att ersättning inte kan lämnas flera gånger för samma rådighetsinskränkning samt hur formellt skydd, inklusive föreslaget artskyddsavtal, kan användas. I utformningen ska budgetaspekter och kostnadseffektivitet beaktas.

Slutligen behöver utredningen utreda och ta ställning till frågan om huruvida EU:s statsstödsregler hindrar eller begränsar möjligheterna för staten att kompensera enskilda för rådighetsinskränkningar.

Utredningen ska beakta relevanta delar av förslagen i Artskyddsutredningens betänkande samt remissutfallet.

Konsekvensutredning

Redovisningen ska innehålla en konsekvensbeskrivning. Konsekvenserna av författningsförslag och eventuellt övriga förslag ska utredas och beskrivas i enlighet med förordning (2024:183) om konsekvensutredningar. Aspekter som avser kostnadseffektiv användning av statliga medel ska redovisas.

Utredningen ska redovisa sin bedömning av förslagets förenlighet med EU-rätten. Om förslagen medför kostnader för staten, kommuner eller regioner, ska utredningen föreslå finansiering.

Utredningsarbetet och redovisning av uppdraget

Utredningen ska inhämta synpunkter från relevanta myndigheter och aktörer, t.ex. företrädare för bransch- och naturvårdsintressen. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2024.