

Rättsavdelningen
Ewa Bergwall
08-7000804
ewa.bergwall@kammarkollegiet.se

Naturmiljöenheten
Regeringskansliet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Angående Artskyddsutredningens betänkande ” Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar” (SOU 2021:51), M2021/01219

Kammarkollegiet lämnar följande synpunkter gällande rubricerad utredning.

Allmänna kommentarer

Kammarkollegiet har mångårig erfarenhet av rättsprocesser gällande framför allt naturreservat och biotopskydd. Kollegiet anser att det är av extra stor vikt att man finner en lösning kring de frågeställningar som uppstår vid användandet av samrådsparagrafen 12 kap. 6 § miljöbalken, och då framför allt vid de situationer som innebär att miljövårdande och/eller beslutande myndighet endast har denna paragraf att grunda sina beslut på – trots att beslutet i sig i botten grundar sig på svensk lagstiftning, dvs. sådant som alla och envar har att efterleva utan ersättning.

Kammarkollegiet ser positivt på det faktum att utredningen gör tydliga åtskillnad mellan statens ansvar (områdesskydd) och verksamhetsutövarens/fastighetsägarens ansvar (vardagslandskapet). Kollegiet anser det vidare positivt att utredningen tydligt slår fast att hänsyn som krävs för att leva upp till främst 2 kap. 7 § miljöbalken (dvs. lagefterlevnad) *inte* kan läggas till grund för intrångsersättning, detta trots att verksamheten i fråga bedöms som pågående markanvändning.

Särskilda kommentarer

10 Förslag kunskapskrav och utredningsansvar

Kammarkollegiet tillstyrker förslaget gällande kunskapskrav och utredningsansvar, och vill särskilt nämna följande.



10.5 Förslag: Information om fridlysta arter

Kammarkollegiet tillstyrker förslaget och ser positivt på att berörda myndigheter åläggs att ta fram tydlig och samlad information om samtliga fridlysta arter i Sverige. I denna del ingår även framtagandet av översiktliga beskrivningar av respektive arts ekologi, vad arten behöver för att överleva, samt vad som kan utgöra hot. Sådana beskrivningar kan användas för att undvika uppkomsten av eventuella tvister vid förhandlingar om naturreservat etc. eftersom de kan nyttjas och läggas till grund för bedömningar om vad som kan anses som en grundnivå enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

10.6 Förslag: Ta fram råd och riktlinjer för hänsynskrävande naturmiljöer

Kammarkollegiet tillstyrker förslaget om framtagande av råd och riktlinjer för hänsynskrävande naturmiljöer.

Det är Kammarkollegiets ståndpunkt att råd och riktlinjer i enlighet med Artskyddsutredningens förslag är angeläget, och skulle kunna innebära att tvister med anledning av motstående åsikter om vilka hänsyns områden kräver, till viss del kan undvikas.

10.7 Förslag: Sammanställ positiva och negativa åtgärder

Kammarkollegiet tillstyrker förslaget om sammanställning av positiva åtgärder som görs för hänsynskrävande naturmiljöer och arter som är fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade, och även negativa effekterna från olika verksamheter och åtgärder på hänsynskrävande naturmiljöer och arter som är fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade.

11 Förslag: Nytt 8 kap. miljöbalken

Kammarkollegiet tillstyrker förslaget. Av förslaget framgår att målsättningen ska korrespondera med preciseringarna för miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*.

11.6.1 Förslag: Artskyddet i Sveriges ekonomiska zon

Kammarkollegiet tillstyrker förslaget. Myndigheten har uppmärksammat på problematiken avseende artskyddsförordningen och verksamheter i Sveriges ekonomiska zon genom pågående prövningar av Natura 2000-tillstånd för havsbaserade vindkraftsparker. Den föreslagna bestämmelsen är angelägen för att Sveriges efterlevnad av livsmiljödirektivet och fågeldirektivet ska kunna säkerställas.

Även om det inte ligger inom ramen för den aktuella utredningen vill Kammarkollegiet i detta sammanhang påpeka att det finns ett brådskande behov att se över lagstiftningen och planeringsunderlag i förhållande till storskaliga vindkraftsetableringar i Sveriges ekonomiska zon.

12.13 Förslag: Dispens från fridlysning söks hos tillsyns- eller prövningsmyndigheten

Kammarkollegiet tillstyrker förslaget att det av dispensbestämmelsen ska framgå att dispens från fridlysningsreglerna söks hos den myndighet som utövar tillsyn över områden samt djur och växter enligt miljötillsynsförordningen. Det innebär i praktiken länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen. Uppkommer dispensfrågan inom ramen för ett tillståndsärende enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken ska frågan prövas där.

Kammarkollegiet avstyrker däremot att dispens mot fridlysningsbestämmelserna ska prövas i samma ärende som en anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Kammarkollegiet instämmer med utredningens slutsats att dagens regelverk är rörigt och svårgenomträngligt, och att besluten bör fattas av samma myndighet. Dock finns det tydliga praktiska skäl att dela upp förfarandet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och ett dispensförfarande, då det i grund och botten är två olika slags rättsliga institut. Ett förfarande enligt 12 kap. 6 § miljöbalken utmynnar inte alltid i formella beslut. Ett dispensförfarande kräver alltid ett beslut. Även i relation till eventuell intrångsersättning blir ett separat förfarande avsevärt mer logiskt. På detta sätt, genom att dela upp beslutsförfarandena, behöver inte anmälaren i anmälan klargöra att dispensfrågan inte ska prövas. Behovet av dispens kan, från myndighetens sida, klargöras på andra sätt.

12.13.3 Förslag: Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ska tillsammans med länsstyrelserna ta fram vägledning för dispensprövning.

Kammarkollegiet tillstyrker förslaget.

Det måste anses som mycket angeläget att en myndighetsgemensam syn på hur en rättssäker och entydig dispensprövning ska genomföras.

12.16.9 Förslag: MKB ska innehålla förslag på övervakningssystem

Kammarkollegiet tillstyrker förslaget.

Förslaget innebär att det ska införas en bestämmelse som anger att om verksamheten kan innebära ett oavsiktligt dödande eller fångade av arter så ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla förslag på hur detta ska övervakas. Bedömer man själv, som verksamhetsutövare (eller vidtagare av åtgärd) att förmåga



att övervaka oavsiktligt dödande eller fångande helt saknas ska det anges och förklaras.

12.20 Förslag: Nytt skäl för beslut om biotopskydd införs i förordningen om områdesskydd

Enligt utredningen ska ett biotopskyddsområde omfatta minst 5 hektar och inkludera den skyddszon och utvecklingsmark som behövs för att livsmiljön ska bibehålla sin ekologiska funktion för de fridlysta arter som området avser att bevara.

Hitintills har ett biotopskyddsområde kunnat användas för att skydda små mark- och vattenområden, biotoper, som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter, eller som annars är särskilt skyddsvärda. Skyddszoner har vidare inte ingått i de av, exempelvis, Skogsstyrelsen upprättade biotopskydd, utan de har markerats av en tydlig gräns. Genom införandet av den nya grunden kommer biotopskyddsområden där arter med specifika krav på miljön kan skyddas.

Kammarkollegiet tillstyrker förslaget vad gäller det nya skälet för beslut om biotopskydd med följande reservation:

Utredningen konstaterar att den typ av biotopområden som blir aktuella i och med den nya grunden inrättas med beslut i enskilda fall, och där det ska utgå ersättning till markägaren. Här hade utredningen kunnat gå en annan väg: man hade kunnat hävda att dessa biotopskyddsområden förvisso inrättas genom enskilda beslut, men där grunden till beslutet ligger i fridlysningsreglerna och de allmänna hänsynsreglerna (vilka är generella och gäller alla och envar), och därmed inte utgör grund till intrångsersättning. Så som förslaget ligger idag öppnas risken för nya former av tvister upp som kan bli mycket kostsamma. Vilka kriterier som ska anses föreligga i sådana tvister gällande rätten till ersättning är relativt oklart, men så som är fallet i andra tvister gällande intrångsersättning bör saken vara att bedöma vad som är pågående markanvändning och om den pågående markanvändningen genom inrättande av biotopskyddet blivit avsevärt försvårad i berörd del.

13.8.5 Förslag: Ny ersättningsbestämmelse

Kammarkollegiet vill inledningsvis säga att det förvisso är positivt att utredningen strävar efter likabehandling av olika former av intrång, men vill dock ändå ifrågasätta varför ytterligare en grund för ersättning anses nödvändig. Det finns många tillfällen som verksamhetsutövare/fastighetsägare måste foga sig efter ett nekande beslut utan att ersättning för detta ska utgå – detta gäller bland annat vid avslag för sökt strandskyddsdispens, avslag vid ansökan om miljöfarlig verksamhet och/eller vattenverksamhet. Vidare, att ersättning ska kunna utgå när beslutet i grunden baseras på lagefterlevnad måste anses stå i strid med svensk rättstradition.



Kammarkollegiet avstyrker därför förslaget om ny ersättningsbestämmelse.

Att som utredningen föreslår, ersättning ska utgå när pågående markanvändning kan anses avsevärd försvårad i berörd del genom beslut eller föreskrifter, riskerar att leda till svåra överväganden. Med den generösa inställning som slås fast i miljöbalkens förarbeten, och som domstolarna i princip oavkortat tillämpar, kommer staten åläggas att betala ut stora ekonomiska ersättningar trots att beslutet är baserat på lag, dvs de allmänna hänsynsreglerna och artskyddsförordningen. Kammarkollegiet ser här ytterligare en risk att stora naturvärden går förlorade när tillsyns- och/eller tillståndsmyndigheter anser sig tvungna att ge dispens antingen för att undvika långdragna och kostsamma processer eller för att överhuvudtaget få till stånd ett områdesskydd.

Kammarkollegiet tillstyrker dock förslaget i så måtto att ersättningen för marknadsvärdesminskning samt för löseskilling och markköp i naturvårdssyfte ska uppgå till 100 % av marknadsvärdet. Kammarkollegiet anser således, i likhet med kollegiets remissvar gällande Skogsutredningen, att den höjning av intrångsersättningen som gjordes 2010 med 25 % ska utgå.

13.13 Förslag: Rättegångskostnader

Kammarkollegiet avstyrker förslaget att ordalydelsen i 25 kap. 6 § miljöbalken ändras från *kan* ändras till *ska*, och att jämkningsmöjligheterna därmed borttages.

I denna del känner kollegiet att ett visst mått av rättframhet är nödvändigt.

Det är kollegiets mångåriga erfarenhet av tvister gällande olika former av områdesskydd eller andra beslut som kan ge upphov till intrångsersättning, att 25 kap. 6 § miljöbalken i stort sett redan används som om att *kan* är ett *ska*. Denna åsikt har vid flertalet tillfällen med bestämdhet framförts av de mest erfarna juridiska ombuden. Detta har enligt kollegiets erfarenhet gett upphov till mycket höga och i vissa fall onödiga rättegångskostnader då incitament till processekonomiska överväganden ofta saknas för fastighetsägaren. Det bör därför kvarstå en möjlighet att kunna jämka eller lägga processkostnaderna på käranden i det fall processen visar sig vara uppenbart ogrundad.

I detta ärende har chefsjurist Elisabeth Hammar beslutat. Jurist Ewa Bergwall har varit föredragande.

Elisabeth Hammar

Ewa Bergwall