



Miljödepartementet  
Naturmiljöenheten, Landmiljö

[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)  
[m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se)

Er ref. M2021/01219

2021-10-26

### **Yttrande Artskyddsutredningens betänkande SOU 2021:51 *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar***

Sveriges Jordägareförbund utgör remissinstans till ovanstående utredningsbetänkande. Förbundet organiserar ca 500 av landets största privata lantbruksföretag och markägare, som tillsammans äger och brukar över 1 miljon hektar jord- och skogsbruksmark. Förbundet är organiserat i 6 regionföreningar och gemensamt för medlemmarnas egendomar är att de hyser både stora natur- och kulturvärden och omfattande lantbruksverksamheter. Förbundet och dess medlemmar representerar därför en unik helhetssyn på långsiktigt och ekonomiskt bärkraftigt landsbygdsföretagande parat med bibehållande och utveckling av värdefulla natur- och kulturmiljöer.

Nedan lämnas förbundets synpunkter.

#### Sammanfattning

- Förbundet ställer sig positivt till klargörandet att ersättning ska utgå till markägare vid avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Klargörandet urholkas dock av utredningens andra förslag som skulle leda till lägre ersättningsnivåer.
- Förslaget om en uppdelning av bestämmelser för fåglar och övriga arter tillstyrkes. De positiva effekterna av en sådan uppdelning motverkas dock av en överimplementering av centrala begrepp i EU lagstiftning.
- Förslaget om införande som huvudregel att staten ska ersätta fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt för rättegångskostnader tillstyrkes

- I betänkandet görs omtolkningar av de kunskapskrav som anses ska kunna ställas på markägare. Dessa överensstämmer inte med grundlagsskyddet för pågående markanvändning och förbundet ställer sig avvisande till dessa omtolkningar.
- Förbundet avvisar även förslaget om införande av livsmiljöunderlag.
- Förbundet ställer sig avvisande till förslaget om införande av ett nytt biotopskydd som ska omfatta minst 5ha.

### **Allmänt**

Utredningen har delats upp i två huvudområden, fridlysning och ersättning samt artskyddsbrottslighet. I första deluppdraget har det ingått att säkerställa att lagstiftningen är tydlig gentemot markägare om när dessa har rätt till ersättning samt värna äganderätten genom att stärka rättssäkerheten för markägare och företag. Det innefattar att säkerställa att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande och nyttjanderätten i den utsträckning de har rätt till.

Uppdraget har varit omfattande och genomförts under alltför stark tidspress. Baserat på den helhetsbild som framträder i artskyddsutredningens betänkande bedömer förbundet att ett genomförandet av utredningens förslag skulle leda till omfattande negativa förändringar och konsekvenser för markägare, särskilt inom skogsbruket. Med artförvaltningsprogram som i praktiken blir styrande av all markanvändning, utökade kunskapskrav och förstärkt myndighetsrådighet över markanvändning kommer det leda till försvagade och försvårade möjligheter för markägaren att bruka marken och därmed även en försvagad äganderätt.

### **Specifika kommentarer**

#### ***Rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar***

Förbundet ställer sig positivt till utredningens förslag att införa rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar som följd av ett beslut om att dispens inte kan medges från fridlysningsbestämmelserna. Det är positivt att detta klargörs, även om förbundet anser att det redan idag finns en ersättningsrätt enligt RF 2:15.

Men ersättningsförslaget urholkas av andra förslag som medför att markägarens möjlighet till ersättning begränsas och det sannolikt kommer krävas omfattande utredningsarbete och administration från markägaren för att erhålla sin ersättning. Genom utredningens förslag om att ersättning endast utgår för det som går utöver allmän hänsyn införs en två-tröskels prövning som kommer försvåra möjligheten att få någon ersättning överhuvudtaget.

Det är vedertaget att alla och envar har att följa allmänna hänsynsregler i MB utan rätt till ersättning. Denna sattes av Bostadsutskottets betänkande i slutet på 1980-talet och därefter har ett antal domstolsfall fastslagit att en skogsägare skall kunna ta ett ringa intrång själv utan ersättning från staten, men detta ansvar är begränsat till att: "*en fastighetsägare endast skall behöva tolerera ett intrång som är bagatellartat för honom*".

Artskyddsreglerna, liksom skydd av vattenområde, är emellertid skydd som går utöver de allmänna hänsynsreglerna. "Potatismålet" (MÖDs dom gällande mål M 9276-17 ) ger stöd för att om det särskilt regleras i en lag (som i den nya lagstiftningen om artsskydd) om rätt till ersättning enligt 31 kap 4 § MB, så innebär det att någon laglighetsprövning gentemot de allmänna hänsynsreglerna inte har skett och att det av den anledningen inte går att anta att verksamheten inte skulle ha varit tillåten med hänsyn till dessa. Utredningens tolkning av allmän hänsyn kan därmed anses vara felaktig och går emot exempelvis MÖD:s domskäl i potatismålet. Pågående markanvändning är skyddad enligt RF 2:15 (vilket också har fastlagts i åtskilliga vägledande domar) och varje form av anpassning blir en inskränkning. Att då begränsa kostnaden för den inskränkningen genom hänvisning till den allmänna hänsynen gör att egendomsskyddet rundas och förlorar i sin betydelse. Effekterna för markägarna blir minskade möjligheter att få ersättning för inskränkningar i pågående markanvändning.

Ett förslag med en "rabatt" på ersättningsnivån baserad på allmänna hänsynsregler kommer leda till oändliga diskussion om vad den allmänna hänsynsregeln innebär. Än värre blir det att bevisbördan för att kraven enligt allmän hänsyn ska anses vara orimliga läggs på markägaren. Det kan komma att kräva omfattande utredningar för att bevisa att så är fallet. I slutändan kommer det ändå vara myndigheterna som avgör detta och blir det tvist om det så blir det, enligt utredningens förslag, markägaren som måste stämma staten för att få ut vad vederbörande anser vara rättmätig ersättning. Därmed är vi tillbaka på ruta ett där var utredningen började.

Förslagen lär leda till att det allmännas kostnader för artskyddet kommer minska och istället belasta markägarna. Samtidigt ökar den administrativa bördan och kostnaden både för myndigheterna och markägaren.

I 13.5. skriver utredningen att *"Om markanvändning kan bedrivas genom anpassning och hänsyn till biologisk mångfald ska möjligheten till ersättning vara ytterst begränsad. På så sätt kan en begränsad ersättningsrätt, i bästa fall, bidra till att driva fram ett brukande med metoder som är hållbara, också ur ett biologiskt mångfaldsperspektiv."* Det är korrekt att samhället har begränsade resurser och det har kanske inte råd att betala en generös ersättning, annat än när så är befogat och den enskildes pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det är även sannolikt att staten skulle kunna avsätta större områden för skydd om den enskildes rätt till kompensation begränsas. Men, en sådan avvägning och synsätt strider mot egendomsskyddet i 2 kap 15 § RF, särskilt när det gäller begränsningar i pågående markanvändning. Ersättningsrätten i egendomsskyddet är inte avsedd att utgå ifrån statens ekonomiska förutsättningar utan är ett skydd för den enskilde att få fullgod kompensation för den skada som orsakats av statens begränsningar.

I utredningen hänvisas även till att endast laglig markanvändning kan ersättas. Definitionen av pågående markanvändning har definierats i ett flertal rättsfall och kan anses vara tydlig. Det har genom bl.a. ovan refererade "potatismålet" även fastställts av MÖD att en inskränkning av pågående markanvändning ska ersättas även om det genomförs genom ett föreläggande eller förbud. Resonemanget i betänkandet om att pågående markanvändning som anses "olaglig" inte ska ersättas överensstämmer inte med rådande rättspraxis. Följderna av ett sådant resonemang skulle ytterligare leda till

konsekvenser som beskrivits ovan, dvs. utökat utrymme för myndigheters godtyckliga tolkning av vad som ska anses utgöra hänsynstagande, större oförutsägbarhet för markägare och ett rundande av skyddet för pågående markanvändning.

Utöver ovannämnda föreslås även att ersättningarna kopplas till bästa tillgängliga teknik, metod och kunskap. Förslagen skulle kunna tolkas så att exempelvis en avverkning inte anses förbjuden om markägaren genom föreskrift om att vidta försiktighetsåtgärder tillåts bläda skogen istället. Även om det inte uttryckligen nämns i betänkandet så framgår det att blädning, plockhuggning eller kontinuitetsskogsbruk, ska anses som normala brukningsmetoder och att ett sådant krav som utgångspunkt skulle vara ett rimligt försiktighetsmått att ställa på markägaren. Det torde vara välkänt att få skogstyper i Sverige lämpar sig för kontinuitetsskogsbruk, åtminstone inte utan avsevärda ledtider för att skapa en flerskiftad skog. Om pågående markanvändning är traditionellt trakthyggesbruk (vilket torde vara fallet för den överväldigande majoriteten av svenska brukningsenheter), bör markägaren kompenseras för såväl den direkta ekonomiska mellanskillnaden vid avverkningen som för de framtida konsekvenserna det får för skogens tillväxt.

Det ska även tilläggas att de studier som gjorts på hyggesfritt skogsbruk utgår från att skogen brukats hyggesfritt från första början. Det innebär en del besparingar i minskade kostnader för markberedning, plantering, röjning, gallring etc. Men om skogen brukats i syfte att avverkas genom trakthyggesbruk har dessa besparingar inte gjorts vilket försvårar kalkylerna avsevärt.

### ***Förslag på nytt kap. 8 i miljöbalken***

Utredningen föreslår att fridlysningsreglerna ska ingå i miljöbalken istället för förordning. Förbundet tillstyrker förslaget. Fridlysningsreglerna har stor inverkan på markägares rättigheter och skyldig varför det är lämpligt att sådana regler ges en högre status i rättshierarkin.

Förbundet avstyrker dock förslagen att i lag ange målsättningen intakta processer som inte påverkas av mänsklig verksamhet och att alla naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer. Det första målet kan inte nås utan orimligt omfattande effekter på markägande och välfärd. Det andra målet är likaså orealistiskt eftersom arter som t.ex. har Sverige som utkant av sitt utbredningsområde svårigen kan uppnå en sådan populationsnivå.

Förbundet avstyrker även förslaget om att fridlysningsbestämmelserna för nationellt fridlysta arter skulle avsevärt försvåra pågående markanvändning.

### ***Implementering av EU:s naturskyddsdirektiv***

Förbundet tillstyrker förslaget att skilja på förbuden kopplade till fåglar och arter samt livsmiljöer. Det gör att den svenska implementeringen av Fågel- respektive Livsmiljödirektivet ligger närmare de olikheter som finns i direktiven.

Förbundet avstyrker dock utredningens tolkning att en otillåten störning skulle kunna utgöras av en skada på fåglars livsmiljöer samt bon och ägg. Likaså avstyrks att begreppet ”avsiktligt fånga eller döda exemplar av fåglar och förstöra eller skada fåglars ägg och bon”

även kan omfatta handlingar som innebär att det räcker med att acceptera att en handling kan få sådana konsekvenser. En sådan tolkning skulle omöjliggöra bedrivande av ett rationellt jord- och skogsbruk under delar av året.

### ***Livsmiljöunderlag***

Förbundet avstyrker förslaget om införande av livsmiljöunderlag. Införande av sådana skulle innebära ytterligare ett styrinstrument för markanvändning och begränsningar för bedrivande av de gröna näringarna.

Länsstyrelserna föreslås att enligt lag ta fram livsmiljöunderlag vars *"syfte är att bidra med ett planerings- och beslutsunderlag så att åtgärder eller verksamheter inte vidtas eller kommer till stånd i strid med förbuden i 8 kap. miljöbalken"*. Det finns ett flertal problem med detta. I skogsbruket har så kallade nyckelbiotoper identifierats för att kunna användas som planeringsunderlag. I praktiken har dessa fått en stor negativ inverkan på möjligheterna att bedriva skogsbruk och har dömts ut av båda Skogsutredningen och i rättsfall. Risken är att samma sak ska hända med livsmiljöunderlagen. Om ett område identifierats som havandes skyddsvärd art eller biotop så kommer det att få en inverkan på brukandet av det området och markägaren hamnar i en försämrad position jämfört med en situation utan livsmiljöunderlag. Detta eftersom markägaren måste aktivt visa på felaktigheter i livsmiljöunderlaget. Detta försvåras ytterligare av att det kan finnas felaktigheter i de källor som används som grund för livsmiljöunderlaget och att dessa får utökad legitimitet. Livsmiljöunderlagen kommer sannolikt att vara relativt övergripande vilket gör det svårt att identifiera vilken betydelse de kunde få för den egna fastigheten och än svårare att ifrågasätta de underliggande kunskapsmaterialen.

Livsmiljöunderlagen föreslås till viss del baserar på planerna för Grön Infrastruktur (GI). GI har idag ingen juridisk status och är helt frivilligt. Utredningens förslag ger GI en helt annan status vilket går emot intentionerna med GI som ett frivilligt planeringsunderlag. Arbetet med GI har kantats av bristfälliga samråd och grova generaliseringar som gett felaktiga underlag som resultat. Det är därför felaktigt att stärka effekten av planerna för grön infrastruktur.

Utredningen föreslår att livsmiljöunderlagen inte ska kunna överklagas av markägare. Detta är anmärkningsvärt och förbundet motsätter sig detta. Med tanke på vilken stor inverkan dessa underlag kan komma att få för markägare så måste det finnas en möjlighet att överklaga.

### ***Nytt skäl för beslut om biotopskydd (minst 5ha)***

Detta är för generellt och svarar inte mot ett specifikt skyddsbehov. Olika arter kan ha synnerligen olika behov av skyddad miljö och att ställa krav på minst 5ha istället för att utgå från enskilda fallen gör att det brister i legitimitet. Det tar även bort incitament för att rapportera in arter. Detsamma gäller skyddszon och utvecklingsmark. Det blir ett skydd baserat på spekulation istället för faktiskt skyddsbehov.

Förbundet ställer sig avvisande till förslaget.

### ***Förslag kunskapskrav och utredningsansvar***

Utredningen gör bedömningen att Miljöbalkens 2 kap., inklusive kunskapskravet och beviskravet, gäller alla i den mån en åtgärd inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Förbundet delar inte den bedömningen. I praktiken blir detta ett jämställande av pågående markanvändning med tillståndspliktig verksamhet och ignorerar den pågående markanvändningens grundlagsskydd.

En avvägning mellan enskilda och allmänna intressen som förutsätts i 2 kap. 15 § regeringsformen (och artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen) ska göras inom ramen för all myndighetsutövning som innebär att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad. Allmänt kan sägas att myndighetens utredningsskyldighet sträcker sig längre när det är myndigheten som tar initiativet till myndighetsutövning mot en enskild, såsom att inskränka pågående markanvändning, än när initiativet kommer från den enskilde. Här är det alltså viktigt att åtskillnad görs mellan tillståndspliktig verksamhet och pågående markanvändning.

All myndighetsutövning mot enskilda måste bygga på tillräckliga underlag och utredningar. Viktigt är också hur ärendet påverkar den enskilde. I fall där dennes försörjning påverkas är myndigheters utredningsansvar omfattande. Ju större betydelse ärendet har för den enskilde desto mer krävs för att utredningen ska anses fullgod. Myndigheten måste därmed visa att en rådighetsinskränkning av det aktuella slaget är både ett allmänt angeläget intresse, att det uppfyller ändamålet och att det är proportionellt. Myndigheten skall ha utrett och dokumenterat de förhållanden som ligger till grund för myndighetsutövningen på så sätt att den kan anses rättssäker.

Av yttersta vikt för rättssäkerheten är frågan om bevisbördans omfattning och placering. Frågan är alltså om det är myndigheten eller den enskilde som måste bevisa de förhållanden som är avgörande för utgången i ärendet. Härför gäller den generella principen att det ankommer på myndigheten att visa på brister som leder ingripanden. Av praxis följer att beviskravet genomgående har ställts mycket högt när det gäller ärenden som har allvarliga konsekvenser för enskildas yrkesutövning eller möjligheter till näringsverksamhet.

Om pågående markanvändning omfattas så svänger man på bevisbördan markant och förbundet ställer sig mycket frågande till om det är förenligt med RF 2:15 skydd av pågående markanvändning. Det finns ingen mekanism för att begränsa hur mycket information som en myndighet kan kräva av en markägare. Om det kravet blir för omfattande så blir det i praktiken en inskränkning i den pågående markanvändning, antingen genom kostnaden, omöjligheten att få fram efterfrågad kunskap, brist på kunskap eller den tid som det tar för att få fram kunskapen. Många av de branscher som idag bedriver tillståndspliktig verksamhet klagat på den tid det tar för att få ett tillstånd samt de krav på kunskap/utredning som krävs av myndigheterna. Detta visar ytterligare på olämpligheten att överföra samma krav på pågående markanvändning.

### ***Ersättning för rättegångskostnader***

Utredningens förslag om att fastighetsägaren ska få sina rättegångskostnader ersatta är utmärkt. Om det krävs en process för att få ersättning för inskränkningar i nyttjandet av sin mark så ska kostnaderna för en sådan process inte bli en tröskel för markägaren att utkräva sin ersättning. Risken för att tvingas bära kostnaden för en process är

avskräckande för många markägare och därmed försvåras möjligheten att via en juridisk process tillvarata sina rättigheter.

## Kommentarer till särskilda förslag

### **11.12 Förslag: Tydliggör ideella miljöorganisationers klagorätt**

Utredningen föreslår att en översyn bör göras av klagorätsregler. Frågan om klagorätt har ett alltför ensidigt fokus på de parter som anses ska ha klagorätt. Situationen för den som blir motstående part påtalas ytterst sällan. Det behöver föras ett resonemang kring de negativa effekterna som vid klagan uppstår för den som sökt om tillstånd eller annan form av godkännande av myndighet för bedrivande av verksamhet. Sådana negativa effekter kan vara att en verksamhetsutövare kan tvingas in i en juridisk process som vederbörande inte har tid, pengar eller kunskap att driva. Vad innebär det på sikt för viljan att bruka sin mark? Det riskerar även leda till bristande förtroende för statsförvaltningen eftersom myndigheters beslut kan komma att ifrågasättas och upphävas av en part som inte är direkt berörd.

### **14.14.5 undantag från förbudet att inneha ägg.**

I betänkandet föreslås att bland annat ägg från änder, fasaner och raphöns ska undantas från förbudet att inneha ägg om de " varit avsedda som livsmedel, för livsmedelsproduktion, för läkemedelsindustrin eller som kläckägg för sådan produktion." Ägg från ovannämnda arter används ofta för avel/uppfödning i syfte att släppa ut fåglar från dessa ägg i naturen för viltbrukssyfte eller för att stärka vilda populationer. Det är oklart om även denna verksamhet omfattas av undantaget. Förbundet föreslår därför att förslaget kompletteras med följande skrivning " ... för läkemedelsindustrin, för viltbrukssyften, för att stärka vilda populationer eller..".

### **14.26 inför möjlighet för myndighet att sekretessbelägga vissa personuppgifter.**

Förbundet tillstyrker förslaget. Införande av sekretess för vissa personuppgifter kopplade till import av jakttroféer skulle sannolikt minska risken för inbrott. Sekretessbeläggande av sådana uppgifter skulle även minska risken för obehöriga att få information om personer som sannolikt innehar jaktvapen.

Sveriges Jordägareförbund,

Anders Grahn  
Generalsekreterare