

Regeringskansliet, Klimat- och
näringslivsdepartementet

Kammarkollegiets remissvar på promemorian Ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd av artskyddet (KN2026/00002)

Kammarkollegiet har till uppgift att företräda staten när talan om ersättning eller inlösen enligt 31 kap. miljöbalken förs i domstol. Med hänsyn till den rollen lämnar vi följande synpunkter.

Sammanfattning av synpunkterna

- Kammarkollegiet är positivt till att det införs bestämmelser som klargör ersättningsrätten och att dessa regleras i miljöbalken. Vi anser dock att promemorians förslag i avsnitt 4 inte problematiseras och motiveras i sådan utsträckning att det erbjuder en ändamålsenlig reglering av frågan. Den reglering som föreslås kan enligt vår bedömning medföra tillämpningsproblem. Det finns också en risk att ersättning enligt förslaget kan strida mot reglerna om statsstöd.
- För det fall förslaget i avsnitt 4 bereds vidare i sin nuvarande form har Kammarkollegiet följande synpunkter till övriga förslag i promemorian (avsnitt 4.1-4.6):
 - Vi anser att det finns grund för vidare utredning i fråga om anpassning av 31 kap. 31 § miljöbalken för att utöka möjligheten till periodisk utbetalning av ersättning.
 - Vi är positiva till att en ny återbetalningsbestämmelse införs i 31 kap. 15 a § miljöbalken, men anser att det föreligger behov av en större översyn av återbetalningsmöjligheten utifrån de särskilda förutsättningar som gäller för rådighetsinskränkningar på grund av artskydd.
 - Vi är positiva till förslaget att Kammarkollegiet ska företräda staten i mål om ersättning av det aktuella slaget.
 - Vi är positiva till förslaget att beslut om ersättning ska redovisas i fastighetsregistret.
 - När det gäller övriga förslag och bedömningar har vi ingenting att erinra.

Skälen för Kammarkollegiets synpunkter

Avsnitt 4 Begränsningar till följd av artskyddet ska ersättas

Förslaget om en ny ersättningsbestämmelse i 31 kap. miljöbalken

Kammarkollegiet är positivt till att det införs bestämmelser som klargör förutsättningarna för hur begränsningar till följd av artskyddet ska ersättas och att dessa regleras i miljöbalken. Avgörandet NJA 2023 s. 291 ("Tjäderspelet i Malstätra") har fastställt att det under vissa förutsättningar föreligger rätt till ersättning enligt allmänna principer på grund av sådana rådighetsinskränkningar. Vi anser dock att promemorians förslag, att det ska ske på *motsvarande sätt* som för rådighetsinskränkningar på grund av vissa beslut om områdesskydd, inte problematiserats och motiverats i sådan utsträckning att det erbjuder en ändamålsenlig reglering av frågan.

Skillnaderna mot nuvarande ersättningsgrundande situationer i 31 kap. miljöbalken är stora. Kammarkollegiet anser att det är av principiell betydelse att bestämmelser om ersättning för rådighetsinskränkningar på grund av artskydd avvägs väl mot andra intressen än egendomsskyddet. Inte minst eftersom det handlar om ersättning för begränsningar som redan följer av gällande lag och implementerad EU-rätt.

I avsnitt 2 skrivs att förslagen i promemorian har tagits fram som ett led i det fortsatta arbetet med beredning av förslaget om ersättning för rådighetsinskränkningar från betänkandet Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar, "Artskyddsutredningen" (SOU 2021:51). Promemorians förslag till ersättningsbestämmelse skiljer sig på flera avgörande punkter från Artskyddsutredningens förslag, men utan att det förklaras hur betänkandets bedömningar påverkas. På grund av detta kan vi inte bedöma vilka rättsliga överväganden som gjorts i förhållande till relevanta bestämmelser och grundprinciper om ansvarsfördelning mellan staten och enskilda.¹

Förhållandet till relevant rättslig materia måste komma till uttryck i lagtext och förarbeten för att intresseavvägningar ska kunna ske på ett ändamålsenligt sätt. Om det saknas tydliga bedömningar i lagstiftningen kommer Kammarkollegiet i egenskap av statens företrädare att behöva hantera och söka klargöra de rättsliga oklarheterna i domstolsprocesser. Detta är tidsödande, kostnadsdrivande och osäkert för alla inblandade.

¹Exempel på detta är det skogspolitiska sektorsansvaret, den miljörättsliga principen att förorenaren betalar, den förmögenhetsrättsliga principen om skyldighet att begränsa skada, den expropriationsrättsliga principen att skadelidande ska försättas i samma ekonomiska tillstånd som innan intrånget och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Statsstöd

Promemorian tar inte upp problematiken med statsstöd. Det är inte klarlagt om ersättningar till följd av rådhetsinskränkningar kan innebära otillåtet statsstöd och vilka komponenter i ersättningarna som i så fall aktualiserar detta. Frågan diskuteras bland annat i utredningen Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, "Skogsutredningen", (SOU 2020:73) samt Artskyddsutredningen. Bedömningen i Artskyddsutredningen var att ersättningen, för att inte utgöra statligt stöd, ska begränsas till att endast avse skadan utöver allmänna hänsyn och att påslaget på 25 procent enligt 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen (1972:719) inte ska tillämpas.

Kammarkollegiet noterar att promemorians förslag innebär full ersättning för marknadsvärdesminskningen och påslag om 25 procent.

I ovan nämnt rättsfall NJA 2023 s. 291 har Högsta domstolen bedömt den där aktuella ersättningens förhållande till reglerna om statsstöd. Målet gällde ersättning för förbud mot avverkning på grund av artskyddsförordningen. Kammarkollegiet, som var statens företrädare och klagande i målet, hade yrkat att domstolen skulle inhämta förhandsavgörande i frågan. Domstolen bedömde att ersättningen i målet inte medförde en förstärkt konkurrensposition och därmed inte var att anse som statsstöd. Förhandsavgörande behövde därför inte inhämtas.²

Kammarkollegiet anser att Högsta domstolens bedömning i fråga om statsstöd inte kan tillämpas direkt på promemorians förslag. Domstolen har i domskälen slagit fast att ersättning enligt allmänna principer inte bör överstiga faktisk skada.³ Bedömningen mot reglerna om statligt stöd gjordes utifrån att den aktuella typen av ersättning inte omfattade ett påslag om 25 procent och att allmänna hänsyn måste tålas av markägaren.

Kammarkollegiets bedömning är att förslaget att införa en ersättningsrätt på motsvarande sätt som redan finns i 31 kap. miljöbalken skulle kunna stå i strid med reglerna om statsstöd.

Övriga förslag i avsnitt 4.1-4.6

För det fall förslaget bereds vidare i sin nuvarande form har Kammarkollegiet synpunkter och inställningar till övriga förslag enligt nedan.

² NJA 2023 s. 291 p. 43-49.

³ Ibid p. 32

Avsnitt 4.1 Miljöbalkens regler om ersättning och inlösen bör gälla även för ersättning till följd av artskyddet

En tydligare möjlighet till periodiserad betalning enligt bestämmelsen i 31 kap. 31 § miljöbalken hade kunnat minska risken för staten att betala full ersättning för rådighetsinskränkningar som inte består.

Periodisk betalning är i gällande rätt ett kvalificerat undantag från huvudregeln att betalningen ska ske vid ett tillfälle. Kammarkollegiet bedömer att det är osäkert om domstolarna kommer att anse att bestämmelsen i nuvarande lydelse kan tillämpas i de situationer som exemplifieras i promemorian. Vi bedömer också att det kommer ligga främst i statens intresse att tillämpa bestämmelsen. Därmed faller bördan att påvisa särskilda skäl i fråga om att intrånget är övergående på staten.

Det hade varit lämpligt att i lag förtydliga möjligheten till periodiska betalningar vid begränsningar till följd av artskyddet. Det borde kunna ske antingen genom ändring av 31 kap. 31 § eller i en ny bestämmelse. Förslaget till återbetalningsbestämmelse i 31 kap. 15 a § bör i så fall anpassas för att bättre stämma överens med situationer där betalning sker periodiserat.

Avsnitt 4.3 Återbetalning av ersättning

Kammarkollegiet är positivt till förslaget att en ny återbetalningsbestämmelse införs i 31 kap. 15 a §, men anser att det föreligger behov av en större översyn av återbetalningsmöjligheterna utifrån de särskilda förutsättningar som gäller för rådighetsinskränkningar på grund av artskydd.

Förslaget till bestämmelse om återbetalning i 31 kap. 15 a § miljöbalken följer samma struktur som befintlig bestämmelse i 31 kap. 15 §. Denna bestämmelse om återbetalning avser ursprungligen att reglera områdesskydd som är tänkta att vara definitiva.⁴ Artskyddets koppling till förekomst av specifika arter innebär att rådighetsinskränkningarna inte kan förväntas vara permanenta i samma utsträckning som då områdesskydd inrättas.

Det är inte sällan fråga om betydande ersättningar till markägare som motsvarar den absoluta majoriteten av områdenas marknadsvärden. I relation till detta och att hela beloppet som huvudregel ska betalas ut vid samma tillfälle, utgör preklusionstiden på tio år samt begränsade möjligheter till återkrav efter ägarbyte att bestämmelsen blir svårtillämpad och är onödigt betungande för staten. En lösning som i viss mån kan öka

⁴ Jmf. prop. 1964:148 s. 127–128 och prop. 1997/98:45 del 2 s. 328.

förutsebarheten och minska risken för överkompensation är att förtydliga möjligheten till periodisk betalning av ersättningen (se ovan angående förslaget i avsnitt 4.1).

4.5 Kammarkollegiet företräder staten vid prövning i domstol

Vi är positiva till förslaget att Kammarkollegiet ska företräda staten i mål om ersättning om anspråket grundas på att en dispens enligt föreskrifter om artskydd har nekats eller att en sådan dispens har förenats med särskilda villkor.

4.6.1 Beslut om ersättning ska redovisas i fastighetsregistret

Kammarkollegiet är positivt till förslaget att beslut om ersättning ska redovisas i fastighetsregistret.

Detta yttrande har beslutats av avdelningschefen Anette Schierbeck. I den slutliga handläggningen har enhetschefen Peter von Wowern deltagit. Föredragande har varit advokatfiskalen Ludvig Gustafson.

Beslutet är godkänt digitalt och saknar därför underskrift.