



Regeringskansliet, Klimat-och
näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd av artskyddet, KN2026/00002

Er beteckning: KN2026/00002

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Södermanlands län är positivt inställd till promemorians (PM) syfte, att på ett tydligare sätt möjliggöra ersättningsanspråk kopplade till rådighetsinskränkningar till följd av nekade eller begränsande artskyddsbeslut.

Länsstyrelsen anser dock att frågan om hur områden där ersättning på 125 % av marknadsvärdeminskningen har betalats ut kan ges ett långsiktigt skydd inte får någon lösning genom förslagen i PM:et. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, och för att långsiktigt bevara berörda arters livsmiljö, gör Länsstyrelsen bedömningen att i de fall ersättning ska betalas ut på samma nivå som för bildande av områdesskydd bör området även skyddas formellt, i första hand som biotopskydd.

Eftersom inskränkningen endast gäller så länge arten eller arterna finns kvar i området ser Länsstyrelsen också svårigheter med att såväl myndigheter som markägarna över tid behöver ha koll på om berörda arter finns kvar i området för att bedöma om inskränkningen fortfarande gäller. Även detta problem kan dock undanröjas ifall området får ett formellt skydd.

Länsstyrelsen anser vidare att det är rimligt att artskyddsärenden som berör skogsbruksåtgärder bör prövas av Skogsstyrelsen men att övriga artskyddsärenden bör prövas av berörd länsstyrelse.

Avsnitt 1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Länsstyrelsen föreslår att 31 kap. 4 § första stycket 7 omformuleras från en vägran att ge dispens enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §§. För att i stället formuleras som en nekad dispens enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §§. Samma ändring bör även göras i 31 kap. 4 § första stycket 3.

Länsstyrelsen anser vidare att PM:et inte beskriver de alternativ till trakthyggesbruk som finns, vilket riskerar att göra prövningsramen för artskyddsdispens för snäv. Andra former av skogsbruk såsom plockhuggning, blädning eller naturnära skogsbruk bör i vissa fall kunna utgöra rimliga alternativ till trakthyggesbruk.

Avsnitt 3 Rätt till ersättning för skydd av arter

Länsstyrelsen anser att PM:et kunde behandla begreppet avsevärt försvårande av pågående markanvändning på ett mer utförligt sätt. Det är den enskilt viktigaste frågan för ersättningsfrågan. Det saknas en tydlig definition av vad som är avsevärt försvårande av pågående markanvändning, något som blir särskilt påtagligt i de fall där hänsyn som endast innebär partiella inskränkningar blir aktuella. Om skogsbruk med alternativa skogsmetoder, men inte trakthyggesbruk, kan bedrivas utan att aktualisera artskyddsregelverket uppstår frågan om detta innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning eller inte.

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

Av PM:et framgår att storleken på ersättningen för avverkning som omfattas av förbud med anledning av artskydd blir densamma oavsett om marken i fråga även kommer att omfattas av områdesskydd eller inte. Länsstyrelsen motsätter sig inte i sak att markägare ska få en sådan ersättning, men sådana områden behöver då få ett formellt skydd, oavsett om en sådan ersättning betalats ut med anledning av nekat tillstånd för avverkning i fjällnära skog eller med anledning av inskränkningar genom artskydd.

Länsstyrelsen ser även en stor risk med att ersättning betalas ut utan att berört område får ett formellt skydd. För att säkerställa såväl att artens eller arternas livsmiljö finns kvar långsiktigt, att statens investering i naturvård säkras samt att undanröja risken för ett återbetalningskrav som kan drabba markägaren negativt måste området också få ett formellt skydd, i normalfallet som biotopskydd.

För att åstadkomma att områden med skyddsvärda arter ska kunna få ett skydd i samband med inskränkningar på grund av artskydd behöver också regelverket kompletteras. Förslag som innebär utökade möjligheter att besluta om biotopskyddsområden har lämnats av såväl Artskyddsutredningen (SOU 2021:51) som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (Rapport 2023/09), förslag som länsstyrelsen ställer sig positiv till. Bland förslagen kan nämnas införande av en biotopskyddskategori för skydd av arter samt införande av ett artskyddsavtal, en särskild variant av naturvårdsavtal för att specifikt hantera artskyddet som kan anpassas till art- och situationsspecifika behov samt kan vara ett alternativ då ett begränsat skogsbruk bedöms kunna bedrivas inom ramarna för artskyddet.

I de fall ersättning utgår utan inrättande av områdesskydd eller avtal anser länsstyrelsen principiellt att ersättning bör betalas ut med ett årligt belopp. Länsstyrelsen ställer sig dock tveksam till hur det praktiskt ska fungera. I utredningen står det ”I de fall ersättning betalas med ett årligt belopp behöver det regelbundet bedömas om förhållandena ändrats på ett sätt som påverkar rätten till ersättning”. Länsstyrelsen bedömer att det är praktiskt omöjligt att bedriva undersökningar i sådana områden för att säkerställa att de skyddade arterna finns kvar, dvs bedöma om förhållandena ändrats på ett sätt som påverkar rätten till ersättning. Och om tillsynen skulle göras med många års mellanrum skulle utbetalning under lång tid kunna ske för ett ändamål som inte längre uppfylls om den fridlysta arten inte längre finns kvar i området. Både tillsynen och ersättningen skulle då kunna bli betydligt mycket mer kostsam än vad som framgår av betänkandet.

Länsstyrelsen ifrågasätter även hur rättssäkerheten kan upprätthållas vid utbetalning av ersättning som inte är tidsbestämd eller kopplad till områdesskydd eller avtal. De åtgärder som vanligen prövas och som kan drabbas av förbuden i artskyddsförordningen, är föryngringsavverkningar. Normalärendet kommer därmed vara en dispensprövning som omfattar en föryngringsavverkning och som

en ev. ersättning kommer att basera sig på. Det kan inte uteslutas att markägaren efter att ha fått förbud för föryngringsavverkning och ersättning skulle kunna utföra vissa skogsbruksåtgärder som genererar intäkter, såsom gallring eller plockhuggning. För att undvika sådan överkompensation och skapa en ökad tydlighet förespråkar Länsstyrelsen att beslut om ersättning alltid ska kombineras med formellt områdesskydd.

Avsnitt 4.3 Återbetalning av ersättning

Förslaget innebär bland annat att en markägare 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 föreslås bara kunna beslutas om det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av de ändrade förhållandena och omständigheterna i övrigt. Talan om återbetalning ska väckas vid mark- och miljödomstolen senast tio år efter det att ersättningen betalades ut. Länsstyrelsen anser att tio år är en lång tid som kan innebära stora osäkerheter för en markägare. Det är också osäkert vad som kan ligga till grund för ett sådant återbetalningskrav.

Länsstyrelsen ser inte heller att det är möjligt att kontrollera om de skyddade arterna och deras livsmiljöer finns kvar inom de berörda områdena. Det åligger då markägaren att kontrollera att förhållandena för avsedd art är oförändrade eller bättre än när dispensbeslutet fattades, något som kan skapa en osäkerhet som inte någon av parterna tjänar på. Om området får formellt skydd i samband med förbudet undanröjs denna risk för markägaren.

Avsnitt 4.4 Överenskommelser i godo om ersättning

Av PM:et framgår att bedömningen är att ersättning på grund av artskyddsdispens huvudsakligen blir aktuell vid skogsbruk. Det anses därför lämpligt att Skogsstyrelsen ansvarar för att försöka nå överenskommelser om ersättning vid rådhetsinskränkningar till följd av artskyddet. Länsstyrelsen motsätter sig inte att Skogsstyrelsen prövar artskyddsärenden som handlar om skogsbruk, men kan se att vissa gränsdragningsproblem mellan länsstyrelsen

och Skogsstyrelsen kan uppstå vid prövning av andra typer av artskyddsärenden. Länsstyrelsen förespråkar därför att andra artskyddsärenden än skogsbruksärenden bör prövas av berörd länsstyrelse.

Avsnitt 4.6 Ersättning ska inte kunna lämnas flera gånger för samma rådighetsinskränkning

Länsstyrelsen instämmer i bedömningen som görs gällande att ersättning inte ska kunna lämnas flera gånger för samma rådighetsinskränkning.

Länsstyrelsen ställer sig också positiv till förslaget att beslut om ersättning ska skickas till Lantmäteriet och därefter redovisas i fastighetsregistrets allmänna del. Däremot kan det inte anses vara klarlagt att detta system har fungerat felfritt, exempelvis vid ersättningsfrågor kopplade till nekade tillstånd för avverkning i fjällnära skog. Lärdomar från dessa ersättningsfrågor måste därför tas till vara och användas. I första hand bör därför områdesskydd användas för att säkerställa områdets långsiktiga bevarande.

Avsnitt 6.3.2 Konsekvenser för staten

PM:et utgår från att frågan om rätt till ersättning även kan aktualiseras i andra fall av pågående markanvändning än skogsbruk, exempelvis jordbruk, fiske eller andra verksamheter inom pågående markanvändning. Bedömningen är dock att sådana ärenden bör vara mycket sällsynta, och därför bör denna typ av ärenden inte leda till några nämnvärda konsekvenser för staten. Länsstyrelsen instämmer i att det är ett rimligt antagande. Länsstyrelsen anser att det är rimligt att artskyddsärenden som berör skogsbruksåtgärder bör prövas av Skogsstyrelsen men att övriga artskyddsärenden bör prövas av berörd länsstyrelse.

Kommer de föreslagna ändringarna, som även avser andra fall av pågående markanvändning, genomföras bedömer Länsstyrelsen att de ekonomiska konsekvenserna för staten är underskattade.

Länsstyrelsen anser vidare att ansökningar om artskyddsdispenser kan komma att öka i större omfattning än den bedömning som görs i PM:et. Detta med anledning av att uppskattningar som görs i PM:et bygger på dagens system där det är otydligt om och när man kan få ersättning. Som exempel kan nämnas att när det blev klarlagt att

nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog gav rätt till ersättning ökade antalet sådana ersättningsärenden i avsevärd omfattning. Samma sak skulle kunna hända om det blir tydligt att man kan få ersättning för inskränkningar till följd av artskydd. Sannolikheten för att antalet dispensansökningar ökar i större utsträckning än vad som framgår av PM:et får därmed anses vara stor.

I PM:et dras flera paralleller med hanteringen av intrångsavtal eller ersättning vid bildande av ett naturreservat. Länsstyrelsens erfarenhet är att sådana överenskommelser med markägare kan ta lång tid, i många fall flera år om man räknar med att förhandlare och värderare också ska vara inkluderade i processen. Länsstyrelsen bedömer att kostnaderna för detta är undervärderade i PM:et.

Länsstyrelsen konstaterar också att det i PM:et nämns att ersättningen kan hanteras mer i likhet som biotopskyddsområden i det enskilda fallet. Det nuvarande regelverket tillåter dock endast sådant skydd för vissa specifikt angivna biotoper och naturtyper och det bör övervägas om förutsättningarna för att inrätta biotopskyddsområden till skydd för hotade arter kan utökas. Förslag som innebär utökade möjligheter att besluta om biotopskyddsområden har lämnats av såväl Artskyddsutredningen (SOU 2021:51) som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (Rapport 2023/09), förslag som länsstyrelsen är positiv till. Faktum kvarstår dock att denna skyddsform inte går att använda för skydd av områden med fridlysta arter innan listan på vilka biotoper som kan ingå i biotopskyddsområden kompletteras.

Slutligen noterar länsstyrelsen att föreslagen modell väcker frågor om statsstödsreglerna, men vi har inte gjort någon djupare analys av frågan. Länsstyrelsen bedömer dock att ifall ersättning enligt förslaget betalas ut så bör risken för att ersättningen ska betraktas som ett otillåtet statsstöd minska om området också får ett formellt skydd.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Robert Andrén med enhetschef Stefan Henriksson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Anna-Karin Lindblad-Wieslander och avdelningschef Erik Hjortsberg medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför
namnunderskrift.