



kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande över promemorian Ersättning vid rådhetsinskränkningar till följd av artskyddet

Er beteckning: KN2026/00002

Sammanfattning

- Länsstyrelsen i Västra Götaland är positivt inställd till promemorians (PM) syfte.
- Länsstyrelsen avstyrker att en rak ersättning betalas ut vid rådhetsinskränkningar till följd av artskyddsförordningen.
- Länsstyrelsen förordar i första hand, att en annan lösning med större fokus på anpassade naturvårdsavtal används som grundmodell vid ersättningar.
- I andra hand bör ersättningen utgå genom bildandet av naturreservat och biotopskyddsområden.
- Den metod där ersättning utgår enligt bestämmelserna i 31 kap. 4 § miljöbalken bör endast användas som en sista utväg där förhandling om områdesskydd eller avtal inte är genomförbar.
- Ersättning sprungen från 31 kap. 4 § miljöbalken blir väldigt osäkert och risken är stor att statliga medel används för ett naturskydd som inte är långsiktigt hållbart.
- Upprättande av naturvårdsavtal, biotopskydd eller naturreservat bör gynna alla parter eftersom man i dessa ersättningsalternativ slipper förhandling i domstol.
- Länsstyrelsen anser att fler lärdomar från tillståndprocesserna vid nekade tillstånd för avverkning av fjällnära skog kunde tagits med i aktuell PM.
- Länsstyrelsens remissvar utgår från att ändringen av prövningsmyndighet för artskyddsdispenser vid skogsbruksåtgärder kommer att träda i kraft 1 april 2026, se författningsförslag 1.8 i SOU 2024:91.

1 Författningsförslag

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

Länsstyrelsen anser dock att delar av promemorian (PM) ger upphov till en rad frågor som behöver besvaras och formuleringar som behöver förtydligas innan reglerna träder i kraft. Detta för att hänsyn ska tas till hur hanteringen av artskydd i skogen ser ut idag och de nya reglerna få avsedd effekt.

Ändring av 31 kap. 4 § miljöbalken

Föreslaget innebär att det införs en ny punkt 7:

7. *en vägran att ge dispens enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §, eller att en sådan dispens har förenats med särskilda villkor*

Länsstyrelsen avstyrker den föreslagna formuleringen och anser att begreppet ”vägran att ge” bör bytas ut mot begreppet *nekad dispens*. Samtidigt bör motsvarande begrepp i punkten 3 samma § ändras till begreppet *nekad dispens*. Detta för att tydligare beskriva prövningsmyndigheternas hantering av ärendena.

Ändring av 31 kap. 15 a § miljöbalken

Länsstyrelsen tillstyrker föreslagen ändring med undantag för sista stycket där tidsfristen för återbetalning bör löpa under en tid som motsvara riktlinjerna för naturvårdsavtal ovan gränsen för fjällnära skog, alltså minst 30 år¹.

Ändring av 31 kap. 34 § miljöbalken

Länsstyrelsen anser att 31 kap. 34 § miljöbalken bör omformuleras på så sätt att *prövande myndighet*, i stället för Skogsstyrelsen, förhandlar eventuella ersättningsanspråk. Med andra ord att den myndighet som har ansvar för att pröva en artskyddsdispens också ska förhandla eventuella ersättningsanspråk.

Ändring av 35–36 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Länsstyrelsen tillstyrker ovanstående ändringar.

¹ [Rapportmall](#)

Införande av ny paragraf, 71 a § i artskyddsförordningen (2007:845)

Länsstyrelsen tillstyrker ovanstående ändring.

Synpunkter på förslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Länsstyrelsen föreslår att 31 kap 4 § första stycket 7 miljöbalken 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.

Lydelsen i 31 kap 4 § första stycket 7 bör också utvecklas med ett tillägg i enligt följande: en **nekad** dispens enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 § eller att en sådan dispens har förenats med särskilda villkor, och där andra lämpliga lösningar för pågående markanvändning saknas.

De ersättningar som idag kan ges utifrån 31 kap. 4 § miljöbalken utgår primärt ifrån sådana områden som pekats ut av stat eller kommun. Det finns därmed ett i grunden utpekat geografiskt område som det offentliga ansett behöver ett ökat skydd. Den enskilda har då en begränsad möjlighet att påverka ramarna för ett sådant skydd, varför ersättning för markintrång blir befogad. Det blir också befogad med ersättning för nekad dispens inom ett biotopskyddsområde, eftersom den enskilde inte kan påverka gränserna för ett sådant område. Nu förslås ersättning för nekad artskyddsdispens, eller dispens med villkor, som medför avsevärt försvårad markanvändning, med utgångspunkt i samma regler som nyss beskrivits. Vad som skiljer en artskyddsdispens från de övriga ersättningsanspråken, är att det är den enskilde som helt styr ramarna för vilken dispens som söks: exempelvis inom vilket område åtgärden ska genomföras, på vilket sätt och när. Det är alltså den enskilde som anger prövningens ram. Till skillnad mot ersättning för till exempel nekad dispens från biotopskyddsområde, där det offentliga angett ramen för inom vilket område dispens behöver sökas.

Länsstyrelsen ser utifrån detta att förslaget innebär en tydlig risk för att allt för stort fokus hamnar på det som ingår i respektive artskyddsdispensansökan och att det därmed blir dispensen som styr möjligheten till ersättning. Länsstyrelsen anser att PM saknar en beskrivning av hur det ska vara möjligt att titta på alternativ till det som artskyddsdispensansökan avser, vilket riskerar att göra prövningsramen för artskyddsdispensen för snäv. För en ansökan som avser trakthyggesbruk kan det till exempel vara rimligt att överväga blädningsbruk, luckhuggning eller överhållen skärm som åtminstone i vissa fall bör kunna utgöra rimliga alternativ till trakthyggesbrukets föryngringsavverkningar. Med andra ord kan det finnas alternativ till ansökt åtgärd, som inte innebär ett avsevärt försvårande av markanvändningen. Det kan också finnas alternativ till det geografiska område som ingår i dispensansökan. Detta behöver få effekt på den ersättning som kan utges, men PM belyser inte detta tillräckligt. Länsstyrelsen föreslår därför att det föreslagna tillägget införs i 31 kap. 4 § första stycket 7 för att visa att det ska saknas alternativ till den sökta åtgärden, som kan medföra mindre ingripande påverkan på markanvändningen.

Länsstyrelsen anser vidare att lagändringen som föreslås i 31 kap. 15 § riskerar att ge upphov till osäkerheter både för markägare och staten.

Sett ur ett markägarperspektiv är tio år en väldigt lång tid som kan innebära stora osäkerheter för en markägare. Det är också osäkert vad som kan ligga till grund för ett sådant återbetalningskrav.

För statens räkning innebär 10-årsgränsen å andra sidan en osäkerhet då risken är att praxis kan öppna upp för att områden där ersättning utgått kan avverkas 10 år efter dispensbeslutet vunnit lagakraft. Genomförs exempelvis en avverkning efter 10 år kommer åtgärden vara föremål för tillsyn enligt artskyddsförordningen samt anmälan om miljöbrott, men återbetalning kan inte ske. En avverkning av avverkningsmogen skog får anses vara en irreversibel åtgärd vilket innebär att möjligheten att bedriva tillsyn genom rättelse också är obefintlig. Länsstyrelsen ser därför en risk med att ersättning betalas ut utan att berört område får ett tillräckligt skydd. Länsstyrelsen föreslår att krav om ersättning ska kunna ställas upp till 40 år efter att ersättningen utbetalts. Det motsvarar vad som anses vara ett modernt miljötillstånd enligt miljöbalken. Det kan därför finnas anledning att dra en parallell mellan begränsningar av markanvändningen och de regleringar som sker genom tillstånd till verksamheter enligt miljöbalken.

För att öka säkerheten för båda parter bör förstahands alternativet i stället vara att ersättning utgår genom upprättande av naturvårdsavtal, biotopskydd eller annan form av flexibelt och anpassat avtal eller skyddsform.

3 Rätt till ersättning för skydd av arter

Länsstyrelsen anser att PM borde ha behandlat begreppet *avsevärt försvårande av pågående markanvändning* på ett mer utförligt sätt. Särskild med tanke på att det är den bärande faktorn för ersättningsfrågan. Det saknas i dag en tydlig definition av vad som är *avsevärt försvårande av pågående markanvändning*. Det är även oklart i vilket läge detta ska bedömas.

Länsstyrelsen anser vidare att en *försvårande markanvändning* måste sättas i relation till hur marken använts fram tills idag. Om skogen i fråga till exempel har planterats efter genomförd kalavverkning, får trakthyggesbruk anses vara den *pågående markanvändningen*. Utgörs skogsmarken i stället av en så kallad kontinuitetsskog måste vad som är *pågående markanvändning* anses vara något annat än trakthyggesbruk, eftersom markanvändningen tills idag inneburit en kontinuitet av skogstäcket. I dessa fall bör det vara naturligt att betrakta andra metoder, som till exempel plockhuggning eller luckhuggning, som den *pågående markanvändningen*.

Alternativa metoder bör även vägas mot kalavverkningen utan att dessa per automatik tolkas som *avsevärt försvårande* markanvändning. I denna avvägning bör hänsyn också tas till att de alternativa avverkningsmetoderna visat sig kombinera ökad biologisk mångfald med ökad motståndskraftig mot skadedjur och stormar^{2, 3}.

I skogsutredningen (SOU 2024:91) föreslås ändringarna som innebär att kopplingen mellan avverkningsanmälningar och anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken tas bort. Länsstyrelsen ser en uppenbar risk för att denna ändring innebär en otydlighet för markägare gällande när det finns behov av artskyddsdispens. Det ställer också, enligt Länsstyrelsens mening, större krav på markägare gällande det kunskapsunderlag som behöver tas fram i samband med avverkningsanmälningar. Relationen mellan denna fråga och frågan om artskyddsersättning bör redas ut, innan nu aktuella regelförslag träder i kraft.

² Skogsstyrelsen, Lundqvist L, Cedergren J, Eliasson L, 2014. Skogsskötselserien – Blådningsbruk nr 11.

³ Hannerz M, Nordin A, Saksa T. 2017. SLU. ISBN 978-91-576-9264-1

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

Länsstyrelsen tolkar PM på sådant sätt att ersättning och värdering för avverkningar som omfattas av nekad eller begränsande artskyddsdispenser är desamma oavsett om marken i fråga kommer att omfattas av områdesskydd, avtal eller en rak ersättning. Med en viss variation utifrån hur långvarig begränsningen bedöms kunna bli.

I de fall ersättning utgår utan områdesskydd eller avtal kan det enligt PM i stället vara rimligt att ersättning betalas ut med ett årligt belopp. Länsstyrelsen ställer sig dock tveksamma 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 ser inte att det är möjligt att bedriva tillsyn över dessa platser som får en årlig ersättning för att säkerställa att de skyddade arterna finns kvar. Även om intervallet mellan tillsynen skulle vara många år finns risk att utbetalning sker för ett ändamål som inte längre uppfylls om den fridlysta arten inte längre finns kvar i området.

Detta är aspekter som innebär att både tillsynen och ersättningen förmodas bli mycket mer kostsamt än vad utredningen bedömt.

Länsstyrelsen ifrågasätter rent generellt hur rättssäkert det är att betala ut en ersättning som inte är tidsbestämd eller kopplad till områdesskydd, avtal eller motsvarande. Det ska också tilläggas att de åtgärder som vanligen prövas och som möter hinder av förbuden i artskyddsförordningen, är föryngringsavverkningar. Det vanliga ärendet kommer med andra ord vara en dispensprövning som omfattar en avverkning och det är det som ersättningen kommer utgå för. Det kan således inte uteslutas att det berörda området kan gallras ut på ett sätt som kan motsvara ett inte obetydligt ekonomiskt tillskott för markägaren. För att skapa en ökad tydlighet förespråkar Länsstyrelsen att ersättning i första hand kombineras med områdesskydd eller avtal, och i andra hand att det berörda området åtminstone avgränsas genom utsättning av gränser i fält.

PM förslår också att ersättning kan hanteras mer i likhet som biotopskyddsområden i de enskilda fallen. 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 Skogsstyrelsen (Rapport 2023/09), vilket Länsstyrelsen är positiva till. Faktum kvarstår dock att denna

skyddsform inte går att använda innan ändringar görs kopplade till vilka biotoper som kan ingå i biotopskyddsområden.

4.3 Återbetalning av ersättning

Utöver vad som Länsstyrelsen framfört ovan om återbetalningskrav, har Länsstyrelsen följande synpunkter på utredningens förslag.

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 ska 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 väldigt 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 bedriva tillsyn för att säkerställa att de skyddade arterna och dess livsmiljöer finns kvar inom de berörda områdena, särskilt inte som det inte tillförs medel för detta. Det åligger då markägaren eller allmänheten att styrka att förhållandena för avsedd art är oförändrade eller bättre än när dispensbeslutet fattades. Detta skapar en osäkerhet i regelverket som inte är någon till gagn.

4.4 Överenskommelser i godo om ersättning

Av PM 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 rådighetsinskränkningar till följd av artskyddet.

Länsstyrelsen anser att 31 kap. 34 § miljöbalken bör omformuleras på så sätt att *prövande myndighet* förhandlar eventuella ersättningsanspråk. Med andra ord att den myndighet som har ansvar för att pröva en artskyddsdispens också ska förhandla eventuella ersättningsanspråk.

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 rådhetsinskränkning.

4.6.1 Beslut om ersättning ska redovisas i fastighetsregistret

Länsstyrelsen ställer sig också positiv till förslaget att beslut om ersättning ska skickas till Lantmäteriet och därefter redovisas i fastighetsregistrets allmänna del. Men även om dispensbeslut kopplas till fastighetsregistret uppstår en otydlighet genom att det berörda området inte är markerat i fält.

Däremot är det viktigt att lärdomar från ersättningsfrågor tas från de ersättningsfrågor som hanterats i samband med nekade tillstånd för avverkning i fjällnära skog. Genom att utvärdera resultatet av rapport 2023/6, Tillgängliggörande av vissa uppgifter om fjällnära skog⁴, bör viktiga felkällor kunna analyseras och undvikas vid eventuell fastighetsregistrering vid rådhetsinskränkning kopplad till artskyddsförordningen.

Vidare innebär en redovisning i fastighetsregistrets allmänna del att en ersättning redovisas skriftligt. Det saknas en koppling till berörd del av fastigheten. Detta försvårar uppföljning och värdering, inte minst för det fall en fastighet ska saluföras. Utredningen har inte behandlat detta tillräckligt utförligt. Länsstyrelsen föreslår att en redovisning också behöver kopplas till geografisk information, minst motsvarande angivna koordinater för berört område.

6.3 Vem berörs

Det noteras att bakomliggande utredningar och rapporter som berör artskyddsförordningen har tagits fram med bakgrund av artskyddsfrågor i samband med skogliga åtgärder (SOU 2024:91, SOU 2025:93, rapport 2023:09). Den genomgång som görs i PM är också inriktad på

⁴ [Tillgängliggörande av vissa uppgifter om fjällnära skog](#)

ersättningsfrågor som rör inskränkningar i bedrivandet av skogsbruk. De lagändringar som föreslås i författningsförslaget gäller dock generellt.

Naturligtvis behöver övriga areella näringar och pågående verksamheter också omfattas av bestämmelser som reglerar ersättning till följd av rådhetsinskränkningar till följd av nekade eller begränsande artskyddsdispenser. Att göra det utifrån underlag som beskriver och endast tar hänsyn till skogsbruket kan inte anses vara rättssäkert. Som vi ser nedan bedömer vi att detta också inneburit att utredningen undervärderat konsekvenserna av förslagen.

6.3.2 Konsekvenser för staten

PM utgår från att frågan om rätt till ersättning även kan aktualiseras i andra fall av pågående markanvändning än skogsbruk. Exempelvis jordbruk, fiske eller andra pågående verksamheter. Bedömningen är dock att sådana fall bör vara mycket sällsynta, och därför bör denna typ av ärenden inte leda till några nämnvärda konsekvenser för staten.

Kommer de föreslagna ändringarna, som även avser andra fall av pågående markanvändning, genomföras bedömer Länsstyrelsen att de ekonomiska konsekvenserna för staten är kraftigt undervärderade. I Västra Götaland är exempelvis åkermark⁵ betydligt högre värderad än skogsmark⁶. Skulle man till exempel utgå från att den *pågående markanvändning* utgörs av lagakraftvunna detaljplaner är värderingarna ännu högre satta. För en lagakraftvunnen detaljplan som ännu inte bebyggts, skulle en nekad artskyddsdispens kunna innebära ett *avsevärt försvårande* vartill det kan ges ersättning. I vart fall om en utgår från den begränsade beskrivningen av begreppet *avsevärt försvårande av pågående markanvändning* som finns i utredningen. Det finns med andra ord även ur denna aspekt, att kunna värdera de ekonomiska konsekvenserna, goda grunder till att tydligare definiera det helt centrala begreppet *avsevärt försvårande av pågående markanvändning*.

Länsstyrelsen anser vidare att det är en stor sannolikhet att ansökningarna om artskyddsdispenser kommer att öka i större omfattning än den bedömning som görs i PM. Detta med anledning av att uppskattningar som görs i PM bygger på dagens system där otydligheten troligen begränsar antalet artskyddsärenden.

⁵ [Pris på åkermark, sålda fastigheter, såld areal efter Produktionsområde, Storlek åkermark, Variabel och År. PxWeb](#)

⁶ [Priser på skogsmark - Skogsstyrelsen](#)

Sannolikheten för att antalet dispensansökningar ökar får också anses vara stor med hänsyn till att värderingarna i många fall kommer att vara högre än markens faktiska avverkningsvärde.

PM gör många paralleller med hur frågan hanteras vid bildande av ett naturreservat med intrångsavtal eller ersättning. Länsstyrelsens erfarenhet är att sådana överenskommelser med markägare kan ta lång tid, i normala fall flera år om man räknar med att en förhandlare och värderare också ska vara inkluderad i processen. Länsstyrelsen anser även att dessa ekonomiska konsekvenser för staten är undervärderade i PM.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Jörgen Peters med naturvårdshandläggaren Robert Knubb som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsjuristen Johanna Wiberg samt naturvårdshandläggaren Henrik Roos medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.