



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2026-02-03 Dnr UFV 2026/29

Klimat- och näringslivsdepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare
Magnus Ödman

Telefon
070-167 91 42

www.uu.se
magnus.odman@uu.se

Remiss av Promemorian Ersättning vid rådgighetsinskränkningar till följd av artskyddet

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Följande expertyttrande har utarbetats av universitetslektor Maria Forsberg och universitetslektor Marc Landeman, Juridiska institutionen.

Kort sammanfattning

Uppsala universitet ställer sig i grunden positiv till att införa en rätt till ersättning vid rådgighetsinskränkningar till följd av artskyddet, men avstyrker liggande förslag. Utformningen och omfattningen av förslaget menar universitetet strider mot systematiken i rättsordningen och grundläggande ersättnings- och miljörättsliga principer. Därtill ser universitetet en risk för att förslaget strider mot EU:s statsstödsregler. Det senare har inte närmare utretts i promemorian. Universitetet gör även bedömningen att förslaget inte når syftet om att öka förutsebarheten i frågan om när ersättningsrätt föreligger.

Övergripande generella synpunkter

Grunderna för ersättningsrätt

Begreppet ”pågående markanvändning” och principen om att förorenaren betalar

Begreppet ”pågående markanvändning” är centralt för att bestämma om rätt till ersättning vid rådgighetsinskränkningar föreligger. När inskränkningar sker med stöd av naturvårdslagstiftning föreligger enligt 2:15 st 2 regeringsformen (RF) en rätt till ersättning om ”pågående markanvändning avsevärt försvåras”, men det är bara markanvändning som är *laglig* som omfattas av begreppet ”pågående markanvändning”, inte olaglig markanvändning (se prop. 1997/98:45 del 1 s. 551). Att markägare måste ta lagstadgad hänsyn, till exempel genom att följa artskyddsförordningen, ger med andra ord inte rätt till ersättning. Av 2:15 st 3 RF följer därför ett undantag från rätten till ersättning, nämligen om begränsningar sker med stöd av miljöskyddslagstiftning. Motivet bakom undantaget är att det allmänna måste kunna styra upp skadlig verksamhet utan medföljande ersättningsskyldighet. Regleringen ger uttryck för en central och internationellt erkänd princip om att det är förorenaren som betalar.



YTTRANDE

2026-02-03

Dnr UFV 2026/29

Som HD finner i NJA 2023 s. 291 kan det dock – i enskilda fall – uppstå orimliga utfall för markägare att följa artskyddsreglerna. Detta gäller inte i alla situationer där markägare har att följa artskyddsförordningen, men när konsekvenserna blir orimliga bör, enligt HD, en rätt till ersättning föreligga under vissa specifika omständigheter. I promemorian beskrivs HD:s resonemang om varför ersättningsrätt i grunden inte föreligger för olaglig markanvändning liksom när ersättning, trots detta, bör kunna utgå. Liggande förslag kodifierar dock inte HD:s praxis, utan ger istället uttryck för en mer långtgående ersättningsrätt där alla situationer där artskyddsreglerna är tillämpliga omfattas av en rätt till ersättning om markanvändningen avsevärt försvåras. Detta är något som avviker från grunderna i miljörätten och principen om att förorenaren betalar (se prop. 1997/98:45 del I s. 551 och NJA 2023 s. 291 p. 26).

Vid sidan av EU:s statsstödsregler, som Sverige har att följa, är det i grunden en politisk fråga om hur omfattande markägarens rätt till ersättning ska vara. Som framgår av 2:15 st 3 RF saknas en *grundlagsskyddad* rätt till ersättning vid begränsningar med stöd av miljöskyddslagstiftningen. Det är dock möjligt att i lag föreskriva om en sådan rätt.

I promemorian föreslås att ersättningsrätten regleras på motsvarande sätt som inskränkningar på grund av beslut om områdesskydd genom att ytterligare en punkt tillförs 31:4 miljöbalken (MB). Ett av rekvisiten för ersättning i paragrafen är att ”pågående markanvändning” avsevärt försvåras. Som framgår ovan faller inte olaglig markanvändning inom ramen för begreppet. Att inte följa artskyddsförordningen är i grunden olagligt. Som framgår av förarbetena till miljöbalken kan en markanvändning aldrig anses försvårad så länge det allmännas beslut enbart gått ut på att fastighetsägaren ska följa en hänsynsregel (se prop. 1997/98:45 del I s. 551.) Denna ordning gällde även innan miljöbalken trädde i kraft och följer av principerna bakom 2:15 RF. Om en rätt till ersättning till följd av artskyddet införs i 31:4 MB skapas en tillämpningsproblematik då ett av rekvisiten för ersättningsrätt, pågående markanvändning, inte skulle vara tillämpligt. Att tolka in en sådan markanvändning inom ramen för begreppet ”pågående markanvändning” i 31:4 MB menar universitetet skapar inkoherens i rättssystemet. För att följa systematiken i grundlagen och förståelsen av begreppet ”pågående markanvändning” menar universitetet att en rätt till ersättning vid rådhetsinskränkningar till följd av artskyddet inte bör föras in i 31:4 MB utan istället regleras i en separat paragraf, förslagsvis i en ny 31:4 a-paragraf. För att respektera grundläggande ersättnings- och miljörättsliga principer vid införandet av en ersättningsrätt bör, likt HD i NJA 2023 s. 291, grundläggande ersättnings- och miljörättsliga principer respekteras och en mer begränsad ersättning utgå i de fall där det vore orimligt att den

**YTTRANDE**

2026-02-03

Dnr UFV 2026/29

enskilde ensam står för kostnadsansvaret (jfr NJA 2023 s. 291 p. 32). Att full ersättning ges i samband med beslut om områdesskydd, och att systemet därmed haltar, kan undvikas genom att avdrag vid dessa beslut görs för den hänsyn som ska visas enligt artskyddsreglerna.

Påslagsregelns ändamål

Universitetet bedömer att promemorians förslag om att ersättning ska utgå som 125 % av marknadsvärdet är svårt, för vissa situationer, att förena med motiven till påslagsregeln. Det gäller framför allt när ägaren är en juridisk person som inte är ett fåmansföretag, exempelvis ett större bolag. Universitetet bedömer att påslaget för denna typ av ägarkategori, till skillnad från när ägaren är en fysisk person, leder till överkompensation eftersom det sällan finns ytterligare skada att ersätta. Syftet med påslaget är i huvudsak att utge schablonersättning – ett slags plåster på såret – för den del av ägarens individuella värde som inte kompenseras genom full ersättning för den ekonomiska skadan. I praktiken ger påslaget visst erkännande för att det finns ideella värden som går förlorade vid tvångsvisa beslut som påverkar äganderätten negativt. När det är juridiska personer som inte är ett fåmansföretag går dock några sådana värden inte förlorade, vilket i praktiken innebär att påslaget blir en ren ekonomisk bonus till ägaren. Motiven för ett påslag är alltså inte framträdande vid denna typ av situation. Universitetet bedömer att påslaget, om det ska införas, ska begränsas till ägare som är fysiska personer samt juridiska personer som är fåmansföretag.

Vidare vill universitetet påminna om att Högsta domstolen i NJA 2023 s. 291 uttalade att ersättningen vid artskyddssituationer inte bör överstiga ägarens faktiska skada, vilket rimligen ska tolkas som att HD gjort bedömningen att något påslag inte ska göras vid inskränkningar enligt artskyddet som är ersättningsgilla enligt egendomsskyddets allmänna princip som rätt till ersättning i vissa fall (se p. 32 i domskälen). Är motivet att kodifiera NJA 2023 s. 291 bör alltså något påslag inte införas vid ersättningsgilla inskränkningar som följer av artskyddsförordningen.

Konsekvensanalys*Statsstöd*

Uppsala universitet saknar en analys av förslagets förenlighet med EU:s statsstödsregler. Artikel 107.1 FEUF förbjuder som huvudregel statligt stöd som ges av staten eller genom statliga medel, gynnar vissa företag eller viss produktion selektivt, snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Om dessa kriterier är uppfyllda, och inte faller under något av undantagen i art. 107.2–3 eller godkänns av kommissionen, är stödet otillåtet. Den nu föreslagna ersättningen skulle kunna klassas som statsstöd, särskilt som ersättningen föreslås gå utöver ren kompensation för åtgärder som inte går



YTTRANDE

2026-02-03

Dnr UFV 2026/29

längre än tillämpliga unionsnormer. Då liggande förslag omfattar ersättning om 125 % av värdeminskningen och överstiger ren skadereglering, menar universitetet att ersättningssystemet potentiellt skulle kunna klassas som sådant statsstöd som måste anmälas till EU-kommissionen och prövas enligt art. 107.3 FEUF (jfr SOU 2021:51 ff, SOU 2020:73, s. 899 ff).

Statsfinansiella konsekvenser

Som framgår av promemorian är de statsfinansiella konsekvenserna av en ersättningsrätt beroende av hur en sådan rätt utformas. I förslaget saknas motivering till varför ersättning vid rådhetsinskränkningar till följd av artskyddet ska omfattas av 25 %-påslaget. Av HD:s domskäl i NJA s. 291 ges goda argument till varför ersättning vid sådana rådhetsinskränkningar bör ges en restriktiv utformning då ersättningen i grunden utgår för markanvändning som är olaglig. Att ersätta begränsningar i sådan markanvändning med ett påslag om 25 % ger inte bara statsfinansiella konsekvenser utan rimmar även illa med gällande ersättnings- och miljörättsliga principer.

Universitetet delar promemorians bedömning att incitamenten hos markägare att bevara naturvärden kan komma att öka med en rätt till ersättning. Sådana incitament är viktiga då det finns ett behov av att inte bara bevara befintliga naturvärden utan även att skapa nya. Något som inte behandlas i promemorian är emellertid hur liggande förslag kan komma att påverka incitamenten för frivilliga avsättningar. Den svenska skogspolitiska modellen om frihet under ansvar bygger på att markägaren på frivillig basis går längre än de minimikrav som skogsvårdslagen ställer, bland annat genom att göra frivilliga avsättningar för naturvårdshänsyn. En konsekvens av att införa en ersättningsrätt för att ta lagstadgad hänsyn till arter kan vara att frivilliga avsättningar avverkningsanmäls för att trigga rätt till ersättning. En analys av de statsfinansiella konsekvenserna av ett sådant utfall saknas.

Det framgår inte heller tydligt hur budgeten för att genomföra liggande förslag förhåller sig till naturvårdsbudgeten kopplat till formellt skydd av natur. Arbetet med formellt skydd av natur är centralt för att nå miljömål och internationella åtaganden om att skydda och bevara biologisk mångfald.