



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY



PM
2023-10-16

Ärendenummer
NV - 07185-23
SKS - 2023/1906

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsens gemensamma tolkning av Högsta domstolens dom om ersättning för avverkningsförbud enligt artskyddsförordningen

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen drar i nuläget följande slutsatser av Högsta domstolens avgörande om ”Tjäderspelet i Malsättra”, NJA 2023 s. 291, dom från den 5 april 2023 i mål T 538-22.

Kort beskrivning av domen

Högsta domstolen har i målet prövat om ett avverkningsförbud meddelat av Skogsstyrelsen kan ge rätt till ersättning. Skogsstyrelsen hade förbjudit ett skogsbolag att avverka ca 20 hektar skogsmark med hänvisning till att en avverkning skulle störa ett tjäderspel på ett otillåtet sätt och att avverkningen därmed var förbjuden enligt artskyddsförordningen.

Högsta domstolen anger att det inte finns några lagbestämmelser som garanterar markägaren ersättning i denna situation. Domstolen anger även att markägaren normalt inte har rätt till ersättning om den aktuella markanvändningen redan tidigare var förbjuden på grund av lag eller tidigare myndighetsbeslut, till exempel till följd av artskyddsförordningens bestämmelser. Under speciella omständigheter kan det dock finnas en rätt till ersättning enligt allmänna principer för den begränsning i markanvändningen som artskyddsförordningen medför. Detta kan vara fallet när begränsningen är så särskilt betungande att det inte framstår som rimligt att markägaren ensam tvingas ta de ekonomiska konsekvenserna av begränsningen. Ytterligare en förutsättning för att en sådan rätt till ersättning ska föreligga är enligt Högsta domstolen att markägaren har begärt men nekats dispens enligt artskyddsförordningen. Eftersom ersättningsrätten inte följer direkt av 31 kap. 4 § miljöbalken bör ersättningen inte överstiga markägarens faktiska skada.

I det enskilda fallet som Högsta domstolen prövade ansågs sådana speciella omständigheter föreligga att skogsbolaget hade rätt till ersättning av staten. Avverkningshindret för totalt cirka 22 hektar skog ansågs ha medfört ett avsevärt försvårande av den pågående markanvändningen inom den berörda delen av fastigheten och begränsningen ansågs i detta fall ha berott på omständigheter som bolaget inte hade kunnat påverka eller förutse. Bolaget hade också begärt dispens hos länsstyrelsen men dispensansökan hade avslagits. Avverkningshindret avsåg en förhållandevis betydande areal och fick en i absoluta tal omfattande ekonomisk påverkan på bolaget enligt Högsta

domstolen. Den motsvarande en värdeminskning på den aktuella fastigheten om drygt 2,8 miljoner kronor. Därmed bedömdes avverkningshindret ha gett upphov till en så betydande skada att det enligt Högsta domstolen inte var rimligt att bolaget ensam skulle svara för den. Högsta domstolen ansåg därför att omständigheterna var så speciella att det fanns skäl att förplikta staten att utge ersättning till bolaget. Högsta domstolen bedömde att den i målet aktuella ersättningen inte utgjorde ett otillåtet statsstöd.

Rätten till ersättning med hänsyn till artskyddsförordningens förbud

Våra slutsatser:

- Det finns ingen särskild reglering som tillerkänner den enskilde rätt till ersättning för begränsning av markanvändningen på grund av artskyddsförordningens bestämmelser.
- En markägare har normalt inte rätt till ersättning av staten för begränsningar i markanvändningen som följer av artskyddsförordningen.
- Normalt finns inte heller någon rätt till ersättning på grund av ett föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, som till sitt sakliga innehåll hänvisar till 4 § artskyddsförordningen eller till någon av de andra fridlysningsbestämmelserna, med stöd av 31 kap. 4 § miljöbalken, eftersom myndighetsbeslutet inte innebär någon ytterligare begränsning i rätten att nyttja marken.
- Det finns i dessa fall ingen grundlagsskyddad rätt till ersättning med stöd av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen.

Högsta domstolen slår fast att det inte finns någon särskild reglering som tillerkänner den enskilde rätt till ersättning för begränsning av markanvändningen på grund av artskyddsförordningens bestämmelser. Utgångspunkten enligt Högsta domstolen är därför att en markägare normalt inte har rätt till ersättning av staten för begränsningar i markanvändningen som följer av artskyddsförordningen. (p. 19 och 32)

Högsta domstolen slår även fast att en bärande tanke i miljöbalken är uppfattningen att en markägare vid nyttjandet av sin mark är skyldig att utan anspråk på ersättning från det allmänna ta långtgående hänsyn för att undvika skador på miljön. Det innebär att hen måste iaktta de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken utan att det ger någon grundlagsskyddad rätt till ersättning enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Detsamma gäller artskyddsförordningen, eftersom fridlysningsförbuden i denna enligt praxis är att anse som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. (p. 26 och 27)

Enligt 31 kap. 4 § första stycket 7 miljöbalken kan ersättning utgå om pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras på grund av ett beslut om förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Högsta domstolens avgörande innebär dock att den ersättningsbestämmelsen i praktiken inte ensamt ger någon rätt till ersättning i dessa fall. Det beror på att ett förbud mot avverkning som meddelas av Skogsstyrelsen med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken inte medför någon ytterligare inskränkning i rätten att nyttja marken än vad som redan följer av bindande förbud i artskyddsförordningen. Samma inskränkning i rätten att nyttja marken hade därför gällt även om Skogsstyrelsen inte fattat något formellt beslut om förbud enligt miljöbalken. (p. 13 och 20)

Rätt till ersättning enligt allmänna principer

Våra slutsatser:

- Även utan stöd i lag kan ersättning utgå enligt allmänna principer i vissa fall. Detta gäller under speciella omständigheter och om vissa kriterier är uppfyllda.
- I den mån det finns en rätt till ersättning enligt allmänna principer för den begränsning som följer direkt av artskyddsförordningen kan ersättningen fastställas med tillämpning av 31 kap. 4 § miljöbalken.
- De speciella omständigheter och förutsättningar som ska vara tillgodosedda för att rätt till ersättning ska finnas enligt allmänna principer för begränsningar i markanvändningen som följer direkt av artskyddsförordningen är enligt Högsta domstolen att:
 - Inskränkningen har avsevärt försvårat den pågående markanvändningen inom berörd del av fastigheten,
 - Inskränkningen i det enskilda fallet är så särskilt betungande för den enskilde att det inte framstår som rimligt att hen ensam får bära konsekvenserna av inskränkningen. Så kan enligt Högsta domstolen exempelvis vara fallet om inskränkningen medför mycket stora kostnader eller intäktsförluster för den enskilde och
 - Markägaren har sökt men nekats dispens enligt artskyddsförordningen.

En eventuell rätt till ersättning grundas på allmänna principer och förutsätter att inskränkningen avsevärt har försvårat den pågående markanvändningen, samt att inskränkningen i det enskilda fallet är så särskilt betungande för den enskilde att det inte framstår som rimligt att han eller hon ensam får bära konsekvenserna av inskränkningen. För att det ska finnas rätt till ersättning enligt allmänna principer vid begränsningar i markanvändningen som följer direkt av artskyddsförordningen krävs dessutom enligt Högsta domstolen att markägaren har begärt men nekats dispens enligt artskyddsförordningen. (p. 22 och 30–32)

Markägare har rätt till ersättning endast om den bakomliggande inskränkningen enligt artskyddsförordningen berättigar till ersättning (p. 14, 20 och 35).

Ersättning för faktisk skada

Våra slutsatser:

- Om rätt till ersättning föreligger enligt allmänna principer för begränsningar i markanvändningen som följer direkt av artskyddsförordningen ska ersättning endast utgå för den faktiska skadan.
- Påslag om 25 procent bör inte göras på ersättningen för den faktiska skadan.
- Indexuppräkning med konsumentprisindex bör i nuläget inte ske för ersättningen.

Eftersom ersättningsrätten inte följer direkt av 31 kap. 4 § miljöbalken bör ersättningen enligt Högsta domstolen inte överstiga markägarens faktiska skada. (p. 32)

Trots detta har Högsta domstolen i det enskilda ärendet dömt ut ersättning som innefattar såväl ett påslag om 25 procent som en indexuppräknning av beloppet. Detta torde dock kunna förklaras av att Kammarkollegiet vid Högsta domstolen inte har invänt mot dessa delar av kändens yrkanden. Högsta domstolen har därför inte i sak prövat yrkandenas lagliga grund avseende rätten till påslag om 25 procent respektive indexuppräknning (p. 42 och 51).

Övriga frågor

Myndigheterna kan i nuläget inte uttala sig mer och djupare om domen utan avvaktar ytterligare förtydliganden från lagstiftaren eller domstolarna.

Högsta domstolen har inte gett svar på om preskriptionsregeln i 31 kap. 13 § miljöbalken ska tillämpas eller om andra preskriptionsregler gäller. Domstolen har inte heller avgjort frågan om vilket myndighetsbeslut som preskriptionstiden ska räknas från (Skogsstyrelsens beslut som bekräftar den begränsning av markanvändningen som följer av artskyddsförordningen eller Länsstyrelsens beslut om nekad dispens).