

REMISS
2016-02-11

Miljö- och energidepartementet
Energienheten
103 33 STOCKHOLM

Yttrande över Miljö- och energidepartementets rapport En samlad torvprövning Ds 2015:54

Ert dnr M2015/03820/Ee

Sammanfattning

Det finns vissa fördelar med att genomföra det förslag som tas fram i promemorian. Bland dessa fördelar finns att kunna få till stånd en samordnad prövningsordning med Miljöprövningsdelegationen (MPD) och Miljödombstolen (MD) som första och andra instans samt i vissa fall Miljööverdomstolen (MÖD) och Högsta domstol (HD) som överprövande instanser. En annan fördel är att en torvtäkt med tillstånd enligt Miljöbalken enligt förslaget utan begränsningar skulle kunna användas för såväl energi- och odlingsändamål som för andra ändamål. Vidare kan man få större möjligheter att samordna frågan om markavvattning och artskydd vid prövning av själva täkten.

Gällande svårigheter med nuvarande prövningsförfarande vill vi lyfta att de förenklingar som skulle genomföras till följd av att riksdagen behandlade *prop. 2008/09:144 enklare och bättre täktbestämmelser* inte har blivit möjliga att genomföra – prövningen har istället efter det att propositionen beslutats blivit ännu mer komplicerad genom den nya stoppbestämmelsen i Miljöbalken och den prövningsvägledning som utarbetats av naturvårdsverket när det gäller torvprövning.

Vi kan också tydligt se de negativa konsekvenser vilka följer om Torvlagen avskaffas. Det blir mycket stora svårigheter, om inte många gånger omöjligt, att som sista utväg, ta mark i anspråk utan samtliga markägares samtycke även om marken är lämplig för täktverksamhet. Vi anser att frågan om borttagande av undersökningskoncessioner i vissa fall kan leda till svårigheter samt att det kan bli problem om skog på torvmark är FSC-certifierad när man söker tillstånd. Slutligen vill vi trycka på att det är viktigt från såväl ekonomiska som miljömässiga utgångspunkter att man utvinner all torv ur en redan öppnad torvtäkt.

(1 / 5)

Vår samlade bedömning är att vi inte vill motsätta oss förslagen i promemorian men vi anser att de frågor som vi särskilt har lyft fram ska beaktas i den fortsatta beredningen av ärendet.

Fördelar med promemorians förslag

Neova har erhållit rubricerad rapport på remiss och kan se vissa fördelar med promemorians förslag att infoga Torvlagen i Miljöbalken. Det gäller bl.a. följande frågor:

Den torvtäkt som man får tillstånd till enligt Miljöbalken kan utan begränsningar användas för såväl energi- och odlingsändamål som för andra ändamål utan andra begränsningar än vad som följer av kunskapskravet i 2 kap 2 § Miljöbalken vilket innebär fördelar för Neova och torvbranschen.

En annan fördel är att man kan skapa en mer enhetlig prövningsordning och praxis med MPD, MD samt i vissa fall MöD och HD som överprövande instans enligt Miljöbalken. Den nuvarande ordningen i Torvlagen med länsstyrelsen som första instans och med regeringen som överprövande organ har inte fungerat särskilt bra. Istället för att fungera som en domstol har regeringen i de fall vi studerat inte gjort en självständig prövning utan fastställt länsstyrelsens beslut utan att redovisa någon mer utvecklad bedömning av projektets tillåtlighet. Regeringens princip att motivera beslut mycket kortfattat leder vidare till att praxisvärdet i regeringens beslut är lågt vilket innebär att berörda aktörer svävar i osäkerhet om vad som utgör motiven för regeringens ställningstagande.

Ytterligare en fördel med att genomföra Miljö- och energidepartementets förslag är att tillstånd till markavvattning och till miljöfarlig verksamhet, dispens från markavvattningsförbudet och från artskyddet för en torvtäkt kan prövas av samma myndighet och handläggas gemensamt om ärendena har samma sökande. Det ger samordningsvinster både för verksamhetsutövare, för prövande myndigheter och remissmyndigheter.

Svårigheter med prövning av torvtäkter i dag

Regeringen behandlade tidigare vissa frågor om prövning av täkter i *prop. 2008/09:144 enklare och bättre täktbestämmelser*. I propositionen angavs bl.a. att Svensk Torv har uppskattat att varje täktansökan kostar cirka en miljon kronor. Den tidigare stoppbestämmelsen ersattes av en ny stoppbestämmelse med innebörden att *en torvtäkt som kräver tillstånd eller anmälan inte får komma till stånd i en våtmark som utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö*. Syftet med införandet av den nya bestämmelsen var att det skulle bli möjligt att värna om våtmarker vilka i huvudsak är orörda och att lämna möjligheter för restaurering av skadade våtmarker. I förarbetena beskrivs närmare hur bestämmelsen skall tolkas kopplat till miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker*.

Enligt propositionen kan införandet av nya stoppregler för täkter komma att medföra vissa administrativa kostnader för företagen. Den nya stoppbestämmelserna för täkter av bl.a. torv

(2 / 5)

bör dock enligt propositionen innebära att en verksamhetsutövare inte initierar en ansökan om att få bedriva täkt i värdefulla områden. Med tydliga stoppregler ökar förutsebarheten och verksamhetsutövaren kan undvika att ge in ansökningar i onödan, vilket minskar företagens kostnader.

Det är enligt Neova en fördel att den tidigare stoppbestämmelsen har ersatts men den nya har samtidigt skapat nya problem för branschen. Orsaken är att lagstiftningen och förarbetena ger dålig eller ingen vägledning för tolkningen av bestämmelsen. Nuvarande praxis innebär att alla torvmarker oavsett om de är påverkade eller inte kan vara värdefulla.

Vidare har naturvårdsverket i de särskilda anvisningarna rörande lokalisering av torvtäkt i *Prövningsvägledning för torvtäkter – lokalisering* (rapport 6605) februari 2014 utformat bestämmelser som *inte* harmoniserar med de överväganden och förslag riksdagen beslutade till följd av prop. 2008/09:144. Det skapar stora problem för speciellt länsstyrelserna att tolka gällande bestämmelser. Vidare har miljööverdomstolen avgjort ett antal ärenden rörande torvtäkt som synes medföra att oklarheten rörande innebörden av bestämmelsen om värdefulla torvmarker ökar istället för att minska. Mot denna bakgrund är det mycket svårt att ur förarbeten och praxis bedöma under vilka förutsättningar som tillstånd kan lämnas. Detta skapar stor osäkerhet inte minst för företagen.

Vi anser mot denna bakgrund att en mer enhetlig prövningsordning skulle kunna underlätta framtagande av mer tydliga regler för vad som skall gälla för prövning av torvtäkt. Vidare ser vi ett behov av att utvärdera och precisera innebörden i miljömålet för *Myllrande våtmarker* genom att precisera innebörden i begreppet påverkade torvmarker.

Miljöbalkskommittén föreslog i sitt betänkande SOU 2003:124 *En effektivare torvprövning* (217f) att man borde kunna ta bort den särskilda stoppbestämmelsen i Miljöbalken och istället tillämpa de bestämmelser som finns i 2 kap Miljöbalken. Vi delar denna bedömning.

Problem med promemorians förslag

Neova vill särskilt lyfta fram ett antal frågor där man anser att problem föreligger i samband med att Torvlagen avvecklas.

Genom att avveckla Torvlagen tar man även bort den möjlighet som idag finns att säkerställa den mark som krävs för att producera energitorv. Denna möjlighet har inte tillämpats i någon större utsträckning sedan Torvlagens tillkomst 1985, men den utgör en markering från samhällets sida av vikten att få till stånd en lämplig arrondering av mark för produktion av energitorv. En enskild markägare kan, genom att motsätta sig torvtäkt, omöjliggöra för verksamhetsutövaren att öppna och bedriva täktverksamhet. Vi anser att denna fråga bör uppmärksammas i det fortsatta beredningsarbetet.

Vi noterar samtidigt att dikad torvmark emitterar stora mängder koldioxid varför det finns ett samhällsintresse i att kunna styra åtgärder för att eliminera utsläpp från sådana marker. I Miljömålsberedningens betänkande *Med miljömålen i fokus Hållbar användning av mark och vatten* (SOU 2014:50) diskuterades minskade utsläpp av växthusgaser från skogs- och

jordbruksmark (s.133f) där det noterades att dessa utsläpp är mycket stora. I sammanhanget lyftes torvbrukets betydelse, som en av flera åtgärder, för att minska utsläppen från sådana.

En annan fråga som vi har uppmärksammat är att skog på mark som är FSC-certifierad för skogsbruket kan komma i konflikt med torvbruket. Detta problem kan ytterligare accentueras om man infogar Torvlagen i Miljöbalken. Vi anser att regeringen tydligt bör markera att en utvinning av torv på sådana torvmarker vilka är lämpliga för torvbruk bl.a. för att de har låga värden för biologisk mångfald och läcker koldioxid bör kunna tas i anspråk utan hinder av att skogsmarken är certifierad. Vi anser att även denna fråga måste klarläggas innan man genomför en i och för sig angelägen förändring av lagstiftningen.

Enligt Torvlagen kan ett företag erhålla *undersökningskoncession* för att klarlägga förutsättningarna för att ta i anspråk torvmark för energiändamål. Om Torvlagen avvecklas kommer denna möjlighet att upphöra. Vi anser att det finns ett värde i att från ett samhällsperspektiv närmare undersöka torvmark med avseende på tillgång och kvalitet på torv, konflikter gentemot andra markanvändningsintressen samt inbindning och utsläpp av kol. Det bör kopplas till en mer allmän diskussion om vilka ekosystemtjänster som finns i torvmark och hur man kan skapa en sänka för kol i en torvmark vilken tidigare utgjort en källa för utsläpp av kol. Vi anser därför att en möjlighet att undersöka torvmarker ska finnas kvar i någon form i framtiden.

Genom förslaget att ta bort Torvlagen kommer möjligheterna att förlänga tillstånd och att införa tidsbegränsade tillstånd bli mer restriktiva. Vi anser att det finns ett högt värde i att inte lämna en torvtäkt endast delvis ianspråktagen. Det är av stor vikt för att generera en så god grund som är möjligt för ett bra resultat av efterbehandlingen. Det är både viktigt för att undvika en fortsatt oxidering av torv och för att underlätta och effektivisera efterbehandling. En ny torvtäkt kan inte vara ett alternativ till att skörda all torv på en redan påbörjad torvtäkt. Därför bör innebörden i gällande lagstiftning även i fortsättningen innebära att det är en fördel om man kan utvinna all torv ur torvmarken.

Samlad bedömning

Från övergripande utgångspunkter vill inte Neova motsätta sig att prövningen av energitorv enligt Torvlagen avvecklas och att prövningen integreras i Miljöbalken. Som vi tidigare har påpekat finns fördelar med en sådan förändring inte minst mot bakgrund av att man får en mer enhetlig prövningsordning och tar bort detaljerade krav på för vilka ändamål torven får användas. Neova har dock, som Sveriges största producent av torv, i detta yttrande också pekat på ett antal olika problem vilka vi har kunna observera i samband med prövningen enligt Torvlagen och Miljöbalken. Dessa problem anser Neova kan skapa stora svårigheter för torvtäktsverksamheten i framtiden om man väljer att inte beakta dessa vid Torvlagens avvecklande. Det gäller både frågan om bristen på tydligheten i den nuvarande *stoppbestämelsen* och tolkningen av innebörden av miljömålet *Myllrande våtmarker*. Vi upplever att praxis som skapas av prövningsmyndigheterna och av Naturvårdsverket

(4 / 5)

successivt har gått mot att *dels* alltfler torvmarker anses värdefulla och därmed inte får tas i anspråk och *dels* innebörden av miljömålet *Myllrande våtmarker* tillämpas på ett oklart sätt då utvecklingen går mot att även påverkade torvmarker anses värdefulla. Vidare finns ett antal frågor som måste beaktas om man avvecklar Torvlagen och det gäller frågan om markåtkomst, FSC-certifiering, förutsättningar för undersökning av torvmark samt frågor som gäller tidsbegränsning och förlängning av tillstånd. Dessa frågor anser Neova att man ska pröva i det fortsatta beredningsarbetet och vi är givetvis beredda att konstruktivt medverka i detta arbete.

Stockholm som ovan

Torbjörn Claesson
VD

(5 / 5)