

Datum
2018-10-02

Dnr
0147/2018
Ert Dnr
M2017/01115/Nm
Direkt
010-698 60 30

Mottagare
Miljödepartementet
103 33 STOCKHOLM
m.registrator@regeringskansliet.se

Handläggare
Lena Thulin Plate
Enheten för tillsynsvägledning och
miljøbalksprövning
lena.thulinplate@havochvatten.se

Yttrande över betänkande av Utredningen om ekologisk kompensation (SOU 2017:34)

Havs- och vattenmyndighetens yttrande

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) lämnar följande synpunkter på betänkandet.

- HaV anser att det är angeläget att tydliggöra gällande lagstiftning avseende ekologisk kompensation så att skadelindringshierarkin tillämpas fullt ut.
- Ekologisk kompensation för att minska de negativa miljöeffekterna av markexploatering och för att främja biologisk mångfald och ekosystemtjänster är särskilt angeläget i samband med större exploateringar och ingrepp i värdefulla mark och vattenområden.
- Hur ekologisk kompensation ska kunna tillämpas i akvatiska miljöer är inte tillräckligt belyst.
- Ett brett arbete med ekologisk kompensation är viktigt för att minimera den negativa resteffekt som i nuläget alltid blir kvar efter att all hänsyn och försiktighet enligt miljöbalken har tagits i ett ärende. Resteffekten av alla exploateringar bygger kontinuerligt upp en kumulativ påverkan och utarmar gradvis landskapets biologiska värden och funktioner, och därmed de ekosystemtjänster vi är så beroende av.
- För att ekologisk kompensation ska fungera krävs vetenskapligt underbyggda åtgärder samt tydliga regler om var, när och under vilka förutsättningar åtgärderna kan tillämpas. Likaså krävs att det finns en tydlighet kring vad som gäller gentemot verksamhetsutövaren om

uppföljning visar att åtgärderna, helt eller delvis, inte fungerar som förväntat.

- Det är också viktigt att vara medveten om att alla värdefulla miljöer inte går eller är mycket svåra att kompensera. Utgångspunkten ska därför vara att värdefulla miljöer så långt det är möjligt i första hand ska bevaras och skyddas. Återställande av miljöer genom ekologisk kompensation ska bara användas för att ge ett mervärde och för att återskapa sådana miljöer som redan gått förlorade. De åtgärder som vidtas ska vara förutsägbara och bygga på vetenskapliga grunder.
- Konsekvenserna av förslaget är inte tillräckligt utredda varken när det gäller möjligheten att bedriva en effektiv, rättssäker prövning och tillsyn eller med avseende på behovet av resurser. Det behöver även analyseras vilka konsekvenser förslaget kan få när det gäller de nya reglerna kopplat till för MKN för vatten.
- De föreslagna ändringarna i 6 kap miljöbalken måste anpassas till nuvarande lydelse i 6 kap och HaV instämmer med att just ordet kompensera tydligt bör framgå. HaV ser emellertid en risk med att, som utredningen föreslår, alltid kräva obligatorisk redovisning av kompensationsåtgärder i alla prövningar. Målsättningen för alla miljöpåverkande verksamheter bör snarare vara att inte åstadkomma någon påverkan genom val av bästa möjliga lokalisering, bästa möjliga teknik och skyddsåtgärder utifrån kraven i 2 kap MB.
- De samhällsekonomiska konsekvenserna är inte tillräckligt analyserade.

Motivering

Tvådelad prövning och skadelindringshierarkin

HaV instämmer med att det finns ett behov av att tydliggöra skillnaden mellan skadeförebyggande åtgärder (som är en förutsättning för tillåtlighet) och kompensationsåtgärder. HaV anser att den föreslagna lydelsen i 2 kap 8 a § miljöbalken innebär en risk för att tillämpningen av de centrala delarna i miljöbalken urholkas, exempelvis kravet på val av bästa möjliga teknik (2:3 MB) och bästa möjliga lokalisering (2:6 MB). Den av utredningen föreslagna lydelsen i 2 kap 8 § a MB räcker inte, utan det behöver tydligare framgå att det är en skillnad mellan skadeförebyggande åtgärder - som en förutsättning för att tillstånd/dispens enligt MB ska kunna meddelas - och kompensationsåtgärder. Förslaget säkerställer inte att en verksamhetsutövare inte ska kunna köpa sig fri från ansvaret att välja bästa lokalisering och bästa möjliga teknik.

I betänkandet (sid 333-334) framgår att utredningen övervägt en annan utformning med två bestämmelser i 2 kap 8 a och b §§,

”2 kap. 8 a §

Kompensationsåtgärder för att gottgöra återstående skada på biologisk mångfald eller ekosystemtjänst till följd av en verksamhet eller åtgärd kan krävas först när alla övriga åtgärder för att förebygga, hindra eller motverka skadliga verkningar som kan krävas enligt 2–7 §§ har vidtagits.

2 kap. 8 b §

Kompensationsåtgärder får inte vägas in i bedömningen av om en verksamhet ska tillåtas.”

Detta förslag bedömer HaV är tydligare.

Hur de nyligen beslutade ändringarna i 2 kap 7 § MB förhåller sig till ett införande av 8 a § enligt förslaget behöver vidare analyseras. Möjligheten till rimlighetsavvägning enligt den tidigare lydelsen i 2 kap 7 § andra och tredje stycket gäller inte längre om det finns risk för försämring eller äventyr av en miljö kvalitetsnorm för vatten. En analys av innebörden av den nya formuleringen i 2 kap 7 § samt 5 kap 4 och 5 §§ MB behöver göras i relation till nu föreslagna bestämmelser om kompensationsåtgärder. Se särskilt avsnitt 5.1.6. sid 179.

Utredningen ger exempel på när det i tillämpningen av lagstiftningen har varit svårt att skilja på vad som är ekologisk kompensation och vad som är skyddsåtgärder (se sid 240). Ett av de exemplen som nämns avser en musselodling i Saltö fjord, utanför Lysekils avloppsanläggning som anlades i syfte att fänga upp motsvarande närsalter som släpptes ut från avloppsreningsverk som ett försiktighetsmått.

Erfarenheterna från detta ärende visar på svårigheterna med att följa upp villkor som är meddelade i ett tillståndsbeslut när man förlägger skyddsåtgärder utanför verksamhetsområdet och svårigheterna med oklara ansvarsförhållanden mellan olika inblandade aktörer. Dessa svårigheter riskerar bli liknande när det är fråga om kompensationsåtgärder som utförs på annan plats. Mot bakgrund av detta behöver förslaget analyseras mer.

Ett annat exempel är en dom från Mark- och miljödomstolen i Vänersborg (M 4428-15). Denna dom visar på en tillämpning när krav på ekologisk kompensation vägts in i prövningen av en verksamhets tillåtlighet. Dessutom har kompensationsåtgärder inte haft avsedd funktion, etablering av ålgräs har inte fungerat som det var tänkt och effekterna av åtgärder är skador i miljön som är svåra att återställa.

Tillgång till mark- och vattenområden

Förslaget klargör inte tillräckligt tydligt hur det ska säkerställas att verksamhetsutövare ges faktiska och rättsliga förutsättningar för att

genomföra kompensation. Det har t.ex. inte belysts hur en kompensationsåtgärd, som vidtas på en annan plats, i sig kan innebära behov av en särskild miljöprövning och hur ansvarsförhållandena på de olika platserna/anläggningarna ska lösas. HaV bedömer inte heller att förslaget möjliggör en effektiv tillsyn.

I betänkandet redogörs bristfälligt för förutsättningarna för att utföra kompensationsåtgärder i vattenmiljöer. Exempelvis berörs inte närmre regleringen om allmänt och enskilt vatten och hur detta eventuellt kan påverka förutsättningarna för att vidta kompensationsåtgärder. Inte heller redovisas förutsättningarna för en långsiktig förvaltning av kompensationsområden i vattenmiljöer.

De direktiv som främst har betydelse för vattenmiljön är vattendirektivet och havsmiljödirektivet. När det gäller MKN vatten har nyligen beslutats om att införa krav på att tillstånd/godkännande inte får ges för verksamheter eller åtgärder som riskerar att försämra eller äventyra miljö kvalitetsnormerna. Det kan därför finnas andra förutsättningar för att vidta kompensationsåtgärder som påverkar vattenmiljöer och utredningen har brister gällande hur den beaktar kraven som gäller för MKN vatten.

Om ekologisk kompensation anses lämpligt i vattenområden behöver detta konsekvensbeskrivas ytterligare. Exempelvis behöver även utredas om en verksamhet/åtgärd som riskerar att försämra eller äventyra en MKN för vatten, måste utföra ekologisk kompensation i samma vattenförekomst där MKN riskerar att äventyras eller om kompensation kan ske i annan vattenförekomst.

Ändringar i 6 kap miljöbalken

HaV tillstyrker intentionerna med de föreslagna ändringarna i 6 kap och att redovisning av planerade ekologiska kompensationsåtgärder alltid ska ingå som underlag i en MKB. Lagtexten bör anpassas till nuvarande lydelse av 6 kap 11 § respektive 35 §, med tillägget att ordet avhjälpa byts ut mot kompensera, dvs "förebygga, hindra, motverka och *kompensera*".

HaV ser dock en risk med att, som utredningen föreslår, alltid kräva obligatorisk redovisning av kompensationsåtgärder i alla prövningar, dvs även av sådana verksamheter som inte innebär betydande miljöpåverkan. Målsättningen för alla miljöpåverkande verksamheter bör i första hand vara att minimera påverkan genom val av bästa möjliga lokalisering, bästa möjliga teknik och skyddsåtgärder utifrån kraven i 2 kap MB. Det finns exempel då mindre och medelstora verksamheter/åtgärder innebär stor påverkan, t. ex. en brygganläggning som lokaliseras till eller i anslutning till känsliga habitat, såsom känsliga grundområden med eller utan ålgräsängar. Ett annat exempel är påverkan från flera små åtgärder i samma område där tillkommande projekt sammantaget innebär att det sker

en stor kumulativ påverkan. Här är det viktigt att ekologisk kompensation inte riskerar att vägas in i bedömningen av om verksamheten kan anses tillåtlig eller ej.

Ändringen i 16 kap 9 §

Förtydligandet tillstyrks.

3.6.4 Kompensationsutredning för exploatering i tätbebyggt område med fokus på PBL

Av utredningen framgår att det är viktigt att akvatiska aspekter beaktas och relevanta behov tillgodoses vid exploatering av tätbebyggda områden. Det har dock inte utvecklats hur detta kan ske i verkligheten. Se även kommentarerna ovan under rubriken *"Tillgång till mark- och vattenområden"*.

6.2.6 Möjlighet att besluta om kompensation vid tillsyn

Det bör uppmärksammas att det normalt innebär resurskrävande och långdragna processer att via tillsyn med stöd av miljölagstiftningen ställa krav på ekologisk kompensation på enskilda verksamheter i de fall de berörda verksamhetsutövarna inte frivilligt går med på att genomföra de aktuella åtgärderna. För att det ska vara möjligt torde det krävas att det ska kunna gå att bevisa att den enskilde verksamhetsutövaren ensamt har bidragit till förlust som ska kompenseras.

I stället för krav på ekologisk kompensation som är knuten till ett specifikt tillstånd eller projekt såsom vägar, detaljplaner etc. borde en möjlighet kunna vara att de som söker tillstånd eller utför en åtgärd som bedöms tillåtligt men trots det riskerar att innebära en skada i något avseende, bidrar till mer generella åtgärder i form av ekologisk kompensation. Dessa åtgärder skulle bl.a. kunna vara i form av kompensationspooler som föreslås i förslaget 6.9 sidan 303-304.

6.10.1 Vägledning om Ekologisk kompensation

HaV tillstyrker förslaget.

6.10.2 Stimulans av frivillig och obligatorisk ekologisk kompensation

HaV bedömer att det är positivt att åtgärder i form av ekologisk kompensation stimuleras.

8.5 Offentligfinansiella effekter

Se nedan under Påverkan på offentliga utgifter inom myndighetens område med anledning av förslagen.

Konsekvensanalys

Påverkan på offentliga utgifter inom myndighetens område med anledning av förslagen.

HaV instämmer i att det finns behov av att öka resurserna för tillsyn och prövning. HaV bedömer till skillnad från utredningen att tidsåtgången totalt sett kan förväntas öka dels till följd av ökat underlag vid prövningar med stöd av MB och annan sektorslagstiftning, dels till följd av ökat behov av resurser för att ta fram vägledning och genomföra uppföljning och tillsyn. Det finns även en risk för ökade oklarheter om ansvarsförhållanden och möjlighet att ställa krav på åtgärder på kompensationsåtgärder i de fall dessa inte är förlagda i direkt anslutning till den verksamhet vars resteffekter de ska kompensera etc. Tillräckliga resurser för uppföljning och tillsyn bedöms utgöra en viktig förutsättning för att effekterna av åtgärder i form av ekologisk kompensation ska kunna säkerställas.

Utredningens konsekvensanalys innehåller få specifika kostnader. HaV kan genom egen analys konstatera en ökad kostnad i prövningsärenden för miljöfarlig- och vattenverksamhet samt vid handläggning av dispensärenden. HaV behöver sannolikt även förändra flera befintliga vägledningar, samt ta fram nya vägledningar till följd av åtgärder i form av ekologisk kompensation vilket också bedöms bidra till ökade kostnader.

En uppskattning av antal berörda mål, ärenden eller projekt inom myndighetens område som kan beröras av förslagen

Till HaV remitteras i genomsnitt 1000 ärende per år som har koppling till miljöbalksprövning. Av dess prioriterar HaV att gå vidare med ca 10 % dess utgörs till övervägande del av miljöbalksärenden enligt 9 och 11 kap MB. Mängden ärenden förväntas dock komma att öka när omprövningsförfarandena enligt den nationella omprövningsplanen för vattenkraft påbörjas. Även eventuella förändringar till följd av detta förslag kan komma att påverka ärendemängden.

Konsekvenser av att, som förslaget anger, införa föreslagna lagstiftningsändringar och först därefter införa lösningar med kompensationspooler, arbeta fram vägledningar, etc.

HaV bedömer inte att det finns skäl för en statlig inblandning i att bygga upp kompensationspooler i detta skede. Kompensationspoolerna är tänkta att främst vara en förmedlingstjänst mellan två huvudmän. De allra flesta kompensationerna sker dock i så liten omfattning och är spridda geografiskt att det skulle vara mycket olönsamt att formalisera en förmedlingstjänst i dagsläget. Om kompensationerna ökar kraftigt i

framtiden kan det finnas enskilda åtgärdstyper då en förmedlingstjänst skulle kunna effektivisera kontaktskapandet mellan köpare och säljare. Om så är fallet, finns det andra aktörer i samhället som bättre skulle driva en sådan pool än det offentliga.

HaV anser att, i de allra flesta fallen, ska en kompensation ske så nära lokaliseringsplatsen som möjligt (se sid 157-158), vilket ytterligare försvårar för en formaliserad förmedlingstjänst.

HaV anser även att verksamhetsutövaren måste ha rådighet över kompensationsåtgärden för en effektivt och fungerande prövnings- och tillsynssystem.

Beslut om detta yttrande har fattats av tjänsteförrättande generaldirektören Ingemar Berglund efter föredragning av utredaren Lena Thulin Plate. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Mats Svensson, enhetschefen Ann Lundström, verksjuristen Jenny Liökel samt utredarna Jens Mentzer, Lars Åkesson, Robert Almstrand, Susanne Gustafsson och Jan Schmidtbauer Crona deltagit.

Ingemar Berglund

Lena Thulin Plate

