

2018-09-27

Divisionen för främjande och förvaltning

Regeringskansliet
Miljö- och Energidepartementet
103 33 Stockholm

Remiss- Ekologisk kompensation- Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34)

Ert dnr: M2017/01115/Nm

Inledning

Jordbruksverket har fått möjlighet att lämna synpunkter på SOU 2017:34 om ekologisk kompensation som en åtgärd för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster vid markexploatering. Vi fokuserar på de ändringar i lagstiftningen som berör vår verksamhet, dvs. främst miljöbalken och plan- och bygglagen. Då vi inte har ett utpekat vägledningsansvar för den lagstiftning som berörs har vi valt att inte i detalj besvara de punkter som nämns i missivet till remissen. Vi har dock aktivt arbetat med biotopskydd och i detta sammanhang lyft möjligheter med kompensation.

Sammanfattning

Vi är positiva till att ekologisk kompensation används som en åtgärd för att kompensera för förluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster vid markexploatering. Vi instämmer också i de förslag där utredningen föreslår att Jordbruksverket medverkar, dvs. förslag om *försöksverksamhet med kompensationspooler* (avsnitt 6.9, sidan 303), *att ta fram vägledningar om ekologisk kompensation* (avsnitt 6.10.1, sidan 316) samt *stimulans av frivillig och obligatorisk ekologisk kompensation* (avsnitt 6.10.2, sidan 324).

Vi har ett antal kommentarer på förslagen till författningsändringar:

- Jordbruksverket instämmer i att skadelindringshierarkin och en tvådelad prövning av dispensärenden bör gälla som grundprincip vid prövningar gällande dispenser. Men när det gäller jordbruk och dispenser enligt 7 kap. 11 b § MB förespråkar vi ett undantag från principen om en tvådelad prövning.
- Det finns otydligheter kring formuleringen när det gäller tillägg till 7 kap. 11 § MB.

- Vi tycker också att det författningsförslag i 16 kap. 9 § MB som utredningen föreslår är tillräckligt för att tillgodose behovet av ekologisk kompensation vid dispenser från biotopskyddet. Det kan därför övervägas om författningstillägget till 7 kap. 11 § MB kan strykas.
- Det finns även ett stort behov av att i vägledning förtydliga vad som menas med begreppet *rimlig/orimlig*, vilket används på många ställen i remissen. Detta för att säkerställa att tolkningen av *rimlig/orimlig* i samband med kompensationsåtgärder blir likvärdig hos dispensprövande myndigheter.

Synpunkter

Författningsförslag i miljöbalken

Sidan 31: Jordbruksverket instämmer i att förslaget om att tydliggöra skadelindringshierarkin samt att ha en tvådelad prövning av dispensärenden bör gälla som grundprincip vid prövningar gällande dispenser. I fallet jordbruk och dispenser enligt 7 kap. 11 b § MB, förespråkar vi dock ett undantag från principen om en tvådelad prövning, eftersom

- jordbruket är själva förutsättningen för de natur- och kulturvärden som är knutna till småbiotoperna
- genom att ta bort en biotop kan man i vissa fall skapa förutsättningar för fortsatt jordbruk och på så sätt rädda andra biotoper från att växa igen
- att väga in kompensationsåtgärder redan i prövningen utifrån 11 b § bidrar till en bättre helhetssyn där både jordbrukets och natur- och kulturvärdenas behov beaktas

Motiv för ställningstagande

Utformningen av 11 b § och det faktum att jordbruket både är en förutsättning för och ett hot mot småbiotoper i ett öppet landskap talar för att man i detta fall ska hantera den formella prövningen och kompensationsförfarandet som en helhet. Den gängse principen att dela upp beslutsprocessen i två steg bygger underförstått på att en verksamhet som inkräktar på skyddad natur är ett entydigt hot mot densamma, vilket alltså inte är fallet när det gäller jordbruk och småbiotoper. Enligt den utredning och den proposition som föregick 11 b § kan en dispens ges om dispensåtgärden, dvs. borttagandet av en biotop, har betydelse för jordbrukets långsiktiga fortlevnad i ett område (SJV:s rapport 2013:10, prop. 13/14:141). Genom att ta bort en biotop skapar man alltså förutsättningar för fortsatt jordbruk och räddar på så sätt andra biotoper från att växa igen.

Prövningen enligt 11 b § innebär att den totala nyttan av att ta bort en biotop vägs mot kostnaderna inklusive förlusten av biotopen ifråga. Om nyttan överstiger kostnaderna är båda punkterna i 11 b § uppfyllda (jfr. MÖD M 6104-15) varför det blir formellt svårt att därutöver även ställa villkor om kompensation. Om man däremot väger in kompensationsåtgärder i bedömningen utifrån 11 b § kan nettovärdet av en kompensationsåtgärd i vissa fall bli tungan på vågen i kostnads- nyttoanalysen. När det

gäller kostnaderna för att tillskapa nya värden är det av rättviseskäl viktigt att dessa kostnader står i proportion till den förlust som de ska väga upp.

För att underlätta prövningen av ärenden som inbegriper ekologisk kompensation skulle Jordbruksverket kunna lägga till en kompensationsmodul i det befintliga beräkningsverktyg för biotopskydd som är framtaget till hjälp för länsstyrelserna (finns som E-tjänst på Jordbruksverkets hemsida).

Sidan 35: Förslaget på ett tillägg till 7 kap. 11 § MB, *beslut om upphävande eller dispens får meddelas endast om intrånget i naturvärdet kompenseras i skälig utsträckning på biotopskyddsområdet eller på något annat område*, har en annan innebörd än formuleringen i den fördjupande texten i avsnitt 6.2.5 (sidan 278, men även sidan 18). Där står att det ska *införas obligatoriskt krav på kompensation för dispens från biotopskyddsområden, kulturresevat samt nationalparker för sådana åtgärder som påverkar skyddssyftet med området*. I författningskommentarerna på sidan 379 återkommer formuleringen som finns på sidan 35. I förslaget till författningstext på sidorna 35 och 379 är det, enligt vår tolkning, ett absolut krav på kompensationsåtgärder vid dispens från biotopskyddet. I den fördjupande texten kring förslaget begränsas den obligatoriska kompensationen endast till ingrepp som påverkar *skyddssyftet* med biotopskyddet (kapitel 6.2.5, sid 278).

De olika formuleringarna gör det otydligt hur man ska se på kompensationsåtgärder inom framför allt 7 kap. 11 b §. Gäller ett absolut krav på kompensationsåtgärder omfattas dispenser utifrån 11 b § av kompensationsåtgärder, men om avsikten i stället är som den uttrycks i kapitel 6.2.5, sidan 278, undantas dispenser inom 11 b § från kravet på obligatorisk kompensation. Detta eftersom det enligt 11 b § inte får meddelas dispens om skyddssyftet inte kan tillgodoses (7 kap. 11 b § andra punkten MB).

11 b § tar fasta på att jordbruket både är en förutsättning för och ett hot mot de naturvärden som biotopskyddet är till för och dispens får endast ges om skyddssyftet med biotopskyddet kan säkerställas. Vid meddelande av dispens är avvägningen redan gjord; jordbrukets behov bedöms vara berättigade samtidigt som skyddssyftet med biotopskyddet inte påverkas. Sett mot denna bakgrund blir det, som även framgår av våra kommentarer på skrivningarna i sidan 31 ovan, principiellt fel att härutöver ställa krav på kompensation.

Sidan 35: Förslag på tillägg i 16 kap. 9 § är enligt Jordbruksverket tillräckligt för att säkerställa att kompensationsåtgärder genomförs *där så är motiverat*. Ett krav på att det görs en bedömning av behovet av kompensationsåtgärder är bättre än införandet av ett obligatoriskt krav på kompensationsåtgärder som det uttrycks i tillägget till 7 kap. 11 § (sidan 35 och 379 i remissen). Det kan övervägas om det sistnämnda tillägget därför kan strykas.

Natur- och kulturmiljövärden

Sidan 34: Utredningen föreslår att texten i 7 kap. 7 § MB ändras så att *"intrånget i naturvärdet"* ändras till *"intrånget i natur- eller kulturvärdet"*. Jordbruksverket

anser att det kan finnas skäl att utreda om en liknande ändring också ska göras i 7 kap. 11 § MB om biotopskydd. Frågeställning blir inte minst relevant mot bakgrunden att ekosystemtjänster även inkluderar den kulturella dimensionen.

Författningsförslag i plan- och bygglagen

Sidorna 48-51: Författningsförslagen i plan- och bygglagen 2 kap. 3 §, 4 kap. 12 a § och 4 kap. 14 § syftar bland annat till att säkerställa fortsatt fungerande ekosystemtjänster och ekologiskt fungerande landskap. Jordbruksverket vill påminna om att markens möjlighet till livsmedelsproduktion är en viktig ekosystemtjänst. Jordbruksmarken har också betydande kulturella värden och rekreationsmöjligheter. Vid exploatering av jordbruksmark bör därför kompensationsåtgärder övervägas.

Sidan 79: Här görs en koppling mellan författningsförslaget och Jordbruksverket regeringsuppdrag om kontrollerade översvämningar på jordbruksmark. Vi vill erinra om att slutsatsen i redovisningen av uppdraget var att potentialen för att hantera översvämningar på jordbruksmark är begränsad och att en översvämning av marken kan orsaka fleråriga skador¹. Utpekande av översvämningssytor på åkermark bör därför föregås av en noggrann analys av skada och nytta.

Kompensationspooler

Sidan 147 ff: Förslaget om kompensationspooler är intressant och Jordbruksverket ställer sig bakom förslaget. Vi instämmer i utredningens analys att det kan finnas både för- och nackdelar med systemet, så den försöksverksamhet som föreslås är nödvändig. Det är viktigt att de som erbjuder kompensationsåtgärder är medvetna om långsiktigheten i åtagandet. Flera av de kompensationsåtgärder som kan vara aktuella kommer att falla under biotopskyddet och blir därmed långsiktigt skyddade. Detta är givetvis avsikten med kompensationsåtgärden, men bör tydligt framgå för de som erbjuder mark för kompensationsåtgärder. Jordbruksverket har tidigare påpekat att nyskapade småbiotoper inte omgående bör omfattas av biotopskyddet, utan att det bör finnas en viss tidsgräns innan en nyskapad biotop blir biotopskyddad (Jordbruksverkets yttrande över regeringskansliets remiss "Skydd av områden med nyskapade biotoper", Jordbruksverkets dnr 4.3.17-09268/14).

Sidan 351. Vi anser att kompensationsåtgärder i kompensationspooler inte ska kunna omfatta redan genomförda åtgärder, eftersom det inte innebär något tillskott av naturvärde (additionalitet), då åtgärden redan är genomförd innan den används för att kompensera ett ingrepp.

Definition av rimlig/orimlig

På flera ställen i remissen anges att krav på kompensationsåtgärd inte ska vara orimliga. För att innebörden av orimlig samt tillämpningen av begreppet i den operativa verksamheten ska bli enhetlig mellan olika länsstyrelser behövs en tydlig vägledning för hur orimlig ska tolkas och hur den ska beräknas. Det behöver till

¹ Jordbruksmark och kontrollerade översvämningssytor, Jordbruksverkets rapport 2017:4

exempel tydliggöras om bedömningen av orimlig ska utgå från kostnaden att genomföra den dispensgivna åtgärden, den ekonomiska fördel som exploatören får genom dispensen, storleken på förlusten av naturvärdet eller någon annan princip.

På några ställen anges att intrånget i naturvärdet ”kompenseras i skälig utsträckning” (t.ex. i förslag om ändring i 7 kap. 11 § MB, sidan 35 i remissen), är skälig och rimlig/orimlig synonyma begrepp?

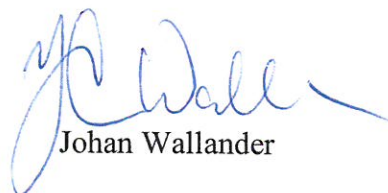
Nettoförlust respektive nettovinst

Sidan 314: Naturvårdsverket anser att en viss flexibilitet i utformningen av kompensationsåtgärder utanför skyddade områden bör finnas, men att flexibiliteten bör utgå från principen att utbytbarhet bör begränsas till utbytbarhet inom en övergripande naturtypsstruktur. Det innebär att våtmark ersätts med våtmark, skog med skog osv. Jordbruksverket menar att detta kan begränsa möjligheten till att skapa nettovinster för biologisk mångfald. Utgångspunkten bör istället utgå från nettovinst för biologisk mångfald i biotopskyddsområdet. Det innebär att man i områden som är rika på en struktur, men där det råder brist på andra viktiga strukturer, borde uppmuntra till att kompensationsåtgärden omfattar en briststruktur. Det kan konkret innebära att man i områden rika på stenmurar, odlingsrösen, åkerholmar m.m., men fattiga på fuktiga eller våta områden, kan ställa krav på att det anläggs ett område med öppet vatten, även om det är en stenmur som tas bort. Givetvis måste rimlighetsprincipen för kompensationsåtgärder gälla.

I detta ärende har divisionsdirektören Håkan Henrikson beslutat. Johan Wallander har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också verksjuristen Ida Lindblad Hammar, Eva Kjell, Olof Johansson, Else-Marie Mejersjö och David Ståhlberg deltagit.



Håkan Henrikson



Johan Wallander

