

Länsstyrelsen  
Norrbotten

YTTRANDE

1 (3)

Datum  
2018-10-10

Diarienummer  
519-4474-2018

Miljö- och energidepartementet  
c/o Naturmiljöenheten

103 33 Stockholm

## **Ekologisk kompensation, åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses**

Er beteckning: M2017/01115/Nm

SOU 2017:34

Länsstyrelsen i Norrbottens län ställer sig positiv till utredningen, som är genomtänkt, konkret och med en hög ambitionsnivå. Enligt miljöbalken finns redan idag möjlighet för prövningsmyndigheterna att förena tillstånd och dispenser med krav på kompensationsåtgärder. I praktiken har möjligheten inte nyttjats i någon större omfattning, sannolikt beroende på bland annat att det är resurskrävande, att det kan vara svårt att hitta lämpliga kompensationsområden och att det saknas tillräcklig vägledning i hur processen ska gå till.

Förutom att det föreslås ändring i miljöbalken som innebär att möjligheten till kompensation istället blir till krav, föreslås även ändringar i andra lagar som tillämpas parallellt med miljöbalken vilket ökar förutsägbarheten för olika verksamhetsutövare.

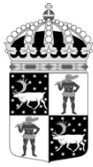
Det ligger en stor utmaning i att i samband med en tillståndsprocess ställa krav på kompensation och det kommer att uppstå en mängd frågeställningar; När uppstår skada? Hur ska kompensationen värderas och är den fullgod? Vid vilken nivå/projektdignitet ska kompensation tillämpas? Hur vet man att åtgärder fungerar på längre sikt och hur kan man kräva och säkerställa permanent bevarande av kompensationsområden och en långsiktig förvaltning? Länsstyrelsen ser fram emot de vägledningar som ska tas fram för att underlätta dessa bedömningar.

Det finns risk att åtgärden drar ut på tiden, inte blir av, inte följs upp, genomförs men med ett misslyckat slutresultat efter ett antal år på grund av bristande långsiktig förvaltning, att verksamhetsutövaren går i konkurs eller av andra anledningar inte klarar av att fullfölja sina åtaganden. För att inte riskera att kompensationsåtgärder aldrig verkställs till exempel i händelse av konkurs vill Länsstyrelsen framhålla vikten av att en ekonomisk säkerhet kopplas till ekologisk kompensation.

Länsstyrelsen kan se att det blir en lång process innan det finns ett fungerande system, rättsligt och praktiskt, för kompensationsåtgärder. Utredningen ger dock en bra grund att utgå ifrån för vidare arbete.

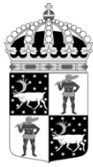
Följande delar i utredningen har Länsstyrelsen valt att kommentera särskilt:

- Begreppen kompensationsåtgärd och skadelindringshierarkin förekommer på flera ställen i utredningen. De används på lite olika sätt och kan därför uppfattas som otydliga, till exempel i förslaget om ändring av plan- och bygglagen på sidan 48–49. Definitionen för kompensation måste beskrivas entydigt i lagstiftning och vägledning och bör rimma med skadelindringshierarkin: Undvika skada, Begränsa skada, Återställa, Kompensera. Länsstyrelsen ser



behov av att i ännu högre grad, genom domstolsfall och praxis, tydliggöra gränsdragningar mellan skydds- och kompensationsåtgärder.

- Länsstyrelsen anser att det är mycket viktigt att kompensationen säkerställs på lång sikt för att nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster inte ska ske. Det är även viktigt att tillämpa försiktighetsprincipen och beakta att utfallet av kompensationen vanligtvis är osäker på sikt.
- Ett utökat arbete med ekologisk kompensation kommer att medföra betydande kostnader för prövningsmyndigheten. Av egen erfarenhet har Länsstyrelsen funnit att samråden kring lämplig kompensation, omfattningen, skötselåtgärder, utvärdering osv tar mycket tid. Uppföljning och tillsyn av långsiktiga kompensationsåtgärder kräver resurser under lång tid efter att beslut och godkännande av åtgärderna har fattats, vilket också måste tas med i beräkningen. Med tiden kommer troligtvis rutiner och riktlinjer uppstå som minskar tidsåtgången och därmed kostnaderna för myndigheten.
- Förslaget om att bygga upp en försöksverksamhet med kompensationspooler är bra men helt fokuserat på stora kommuner och deras behov av tätortsnära natur. Försöksverksamheten bör breddas till att inkludera sådana län där stora, värdefulla naturområden är berörda för att få in olika frågeställningar och arbetsmetoder.
- Ur ett vattenförvaltningsperspektiv bör en kompensation inte göras utanför den vattenförekomst där den negativa miljöpåverkan sker. Miljökvalitetsnormen är individuell för respektive vattenförekomst och åtgärder kan bara genomföras med syfte att miljökvalitetsnormen ska följas i den aktuella vattenförekomsten. Att genomföra åtgärder i andra vattenförekomster, som kompensation för den negativa miljöpåverkan som sker i den aktuella vattenförekomsten leder således inte till att miljökvalitetsnormen följs i den aktuella vattenförekomsten.
- Enligt förslaget bör det inte vara ett strikt krav på att inkludera arter som mätparametrar vid urval av kompensationsområden, utom vid intrång i särskilt värdefull natur. Länsstyrelsen instämmer i att det kan vara mycket tids- och resurskrävande att samla in data och kvantifiera arter, men att detta i vissa fall kan behöva genomföras även för områden med lägre värden än ”särskilt värdefulla”. Inventeringarna skulle i vissa fall kunna begränsas till nyckelarter för att underlätta värdering och avvägning mellan områden.
- Konsekvenserna av förslaget på ändringar i sektorslagarna är mycket svårbedömda, framför allt när det gäller detaljplanering, men även för väg- och järnvägsplanering. Det finns många kvarstående frågor som om de inte går att lösa med lagstiftning i nuläget får lösas under tid, med vägledning och praxis och i förlängningen kanske nya lagförslag.
- När det gäller ändringarna i väglagen och lagen om byggande av järnväg innebär förslaget att bedömning av kompensationsbehovet ska redovisas i väg- och järnvägsplaner. Kompensationsåtgärder utanför planområdet ska redovisas i



underlag för fastställelsebeslut. En av svårigheterna, vilket utredningen också belyser, är hur åtkomst till mark för kompensation kan säkras.

- Kompensationsåtgärder får enligt förslaget bestämmas i detaljplan genom en ny paragraf (PBL 4 kap 12 a §). I det fallet är möjligheterna till kompensation begränsade till planområdet. Detaljplaneområden är ofta begränsade i omfattning vilket gör det svårt att kompensera för förlust av bland annat naturvärden och ekosystemtjänster inom detaljplanen. Det kan i många fall göra det nödvändigt att se på ett större område för att nå godtagbar kompensation. Här är avsikten att i bygglov, startbesked eller slutbesked (PBL 4 kap 14 §) kunna ställa krav på kompensationsåtgärder. Även i detta fall är tanken att kompensation i första hand ska ske inom planområdet. Utredningen öppnar dock upp för möjligheten att kompensera även utanför planområdet. Detta är fortfarande något otydligt och bör utvecklas. Den kommunala översiktsplaneringen kan användas som ett verktyg för att identifiera kompensationsområden. Det är också så förutsebarheten, den långsiktiga planeringsmöjligheten och nyttan med kompensationspooler kan bli störst.
- Gemensamt för förslagen till ändringar i sektorslagarna är att de, enligt Länsstyrelsens mening, borde få en skarpare skrivning än vad utredningen föreslår. För projekt, eller delar av projekt, som inte prövas enligt miljöbalken finns därmed en risk att ”vardagsnaturen” tar skada utan att kompenseras.
- Länsstyrelsen ser att det kan finnas behov av att utreda en ytterligare skyddsform utöver naturreservat och biotopskydd, som skulle bygga på en överenskommelse mellan fastighetsägaren, den som ska bedriva verksamheten som ger upphov till skadan och myndigheten.
- Med undantag för dispenser i generella biotopskyddsområden genomförs sällan ekologisk kompensation för ingrepp i skyddade områden. Även här finns ett stort behov av vägledning.
- Länsstyrelsen vill understryka behovet av att kompensationsåtgärder beaktas tidigt i en prövning, dels för att åtgärderna ska kunna påbörjas så fort som möjligt, dels för att styra bort en planerad aktivitet eller exploateringsföretag till ett annat område om det visar sig att det kommer att krävas alltför omfattande kompensation.
- Länsstyrelsen anser att det vore lämpligt med ett tillägg i miljöbalken som förtydligar möjligheten för tillsynsmyndigheten att besluta om kompensationsåtgärder vid tillsyn.

#### **De som medverkat i beslutet**

Beslutet har fattats av landshövding Björn O. Nilsson med naturvårdshandläggare Karin Spansk som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Thomas Steinwall, Enheten för samhällsplanering- och kulturmiljö, David Berggård, Miljöskydds-enheten, Frederic Forsmark, Naturskydds-enheten samt Peter Wihlborg, Vatten- och fiskeenheten medverkat.