

Yttrande

Datum
2018-10-02

Diarienummer
101-2250-2018

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

m.registrator@regeringskansliet.se

Betänkandet SOU2017:34 Ekologisk kompensation (dnr M2017/01115/Nm)

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Örebro län tillstyrker i huvudsak de tre föreslagna åtgärderna i betänkandet vad gäller utveckling av befintlig lagstiftning, försöksverksamhet med kompensationspooler och ökad kunskap om användandet av ekologisk kompensation.

Synpunkter på betänkandets förslag

Ekologisk kompensation i tillståndsprövningar

För att få genomslag för ekologisk kompensation i tillståndsprövningar av bland annat miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken måste det bli tydligt i samrådsprocessen när en verksamhet förväntas utreda möjligheterna till ekologisk kompensation. Om detta blir otydligt riskerar tillståndsprocessen att förlängas ytterligare. Det finns även en uppenbar risk för att rättssäkerheten inte kan upprätthållas om krav på ekologisk kompensation ställs på en verksamhetsutövare men inte en annan. Tydlig vägledning till de myndigheter, främst länsstyrelserna, som håller i dessa samråd är ett måste.

Ekologisk kompensation gällande vattenverksamheter

Utredningen konstaterar att omprövningar av tillstånd enligt miljöbalken redan omfattas av bestämmelsen i 16 kap. 9 § miljöbalken gällande krav på ekologisk kompensation där det behövs. En ny lagstiftning som rör vattenkraft börjar gälla den 1 januari 2019. Den innebär att vattenkraften med regleringsdammar ska förses med moderna miljövillkor genom att tillståndet för verksamheten i första hand omprövas. I det sammanhanget, kan det för tydlighetens skull, vara bra om det framgår att ekologisk kompensation även är tillämpligt i samband med omprövningar av vattenverksamhet i linje med det som utredningen framför och den nya lagstiftningen.

Syftet med områdesskydd enligt 7 kap Miljöbalken

Länsstyrelsen saknar ett resonemang kring 7 kap 26§ i Miljöbalken. Enligt denna bestämmelse får dispens i kulturresevat, naturresevat och biotopskyddsområden endast ges om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte. I

utredningens sammanfattning punkt 5 på sidan 18 samt stycke 6.2.5 föreslås att krav införs på kompensation för dispens från biotopskyddsområden, kulturresevat samt nationalparker för sådana åtgärder som **påverkar skyddssyftet** med området. Denna formulering ger intrycket av en försvagning av skyddet. Det kan tolkas som att genom ekologisk kompensation kan åtgärder som inte är förenliga med förbudets eller föreskriftens syfte tillåtas trots det som står i 7 kap 26§.

Synpunkter angående kulturmiljö

- Länsstyrelsen föreslår att ett förtydligande införs i PBL 2 kap, 3§, punkt 6 som bör få lydelsen *ekologiskt och kulturellt funktionella landskap*.

I länsstyrelsens uppdrag ingår att verka för att Sveriges åtagande enligt Landskapskonventionen (rat 2010 och ikraftträd maj 2011) uppfylls. Ytterst är denna målsättning att åstadkomma en rikare livsmiljö där alla kan delta i utformningen. Beslut som berör landskapet ska tas med övervägande av kulturella, ekologiska, sociala och ekonomiska perspektiv i beaktande. En successiv harmonisering av lagstiftningen så att detta helhetsperspektiv tydligare framgår är eftersträvansvärt, vilket de förslag denna utredning innehåller bidrar till. Vidare ingår det i länsstyrelsernas arbete att verka för måluppfyllelse för miljömål samt ett antal horisontella mål. Den aktuella utredningen tangerar flera sådana mål med bäring på social hållbarhet och kulturmiljövårdens målsättning att arbeta med ett helhetsperspektiv på landskapet.

Miljöbegreppet i Miljöbalken innefattar kulturmiljö som ett allmänt intresse, vilket på sina ställen påtalas i utredningen.

Utredningsdirektiven pekar på att utredande särskilt bör beakta ”Sociala perspektiv, bland annat behovet av bostäder och en god boendemiljö och en mångfald av kulturmiljöer, samt regeringens mål om EU:s lägsta arbetslöshet år 2020 (s 56). Utredningen hade därför vunnit i att tydligare hantera även de kulturhistoriska dimensionerna biologiskt kulturarv och ekosystemtjänster som betingas av landskapets kulturhistoriska innehåll, i synnerhet som om flertalet förslag är tillämpliga på dessa.

- Angående kompensationspooler anser länsstyrelsen att Riksantikvarieämbetet i samarbete med andra myndigheter bör ges i uppdrag att ytterligare utreda problematik kring kompensation av biologiskt kulturarv.

En skillnad mellan biologisk mångfald och biologiskt kulturarv som bör påtalas i sammanhanget är att det biologiska kulturarvet är platsbundet och därför svårt att kompensera på annan plats. Det biologiska kulturarvet uppstår som ett resultat av ett långvarigt bruk som genererar biologiska värden; ett hamlat träd och de insekter och mikroorganismer som kan

knytas till detta, örter i en betad hage eller bin och fjärilar i en artrik traditionell trädgård.

Det kulturhistoriska värdet är dessutom bunden till platsen, t ex vad stenvuren och allén kan berätta om väg- och ägosystem i landskapet och kan därför inte återupprättas på annan plats. En form av kompensation av sådana värden kan dock vara att vårda liknande platser, t ex genom en kompensationspool, så som utredningen föreslår.

Specifika kulturmiljösynpunkter på utredningens övriga innehåll

3.1.3 (s 79) Andra projekt som berör utredningen

Riksantikvarieämbetet har sedan 2017 i uppdrag att stödja en rad myndigheter i framtagande av strategier för hur kulturmiljön bättre kan integreras i myndigheternas verksamhet (Ku2017/01563/KL). I anslutning till detta uppdrag har RAÄ initierat ett program för att stärka det tvärssektoriella arbetet.

3.2.7 Markens psykosociala kvalitét

Kulturarvet har förvisso stor betydelse ur ett psykosocialt perspektiv, vilket inte minst framgår av de av regeringen beslutade målen för kulturmiljövärden. Dock är inte kulturmiljöarbetet begränsad till denna sfär, och det kulturhistoriska innehållet i landskapet är inte begränsat enbart till historiskt innehåll.

3.3.4 Grön infrastruktur

I sammanhanget bör påtalas att kulturpräglade gröna miljöer som parker och trädgårdar har stor betydelse för upprätthållande och förstärkande av grön infrastruktur. Det gäller särskilt i tätbebyggda miljöer och i randzoner mellan tätort och landsbygd.

Bedömningar av konsekvenser

Förslagets påverkan på förutsättningarna för att bygga bostäder, infrastruktur och andra byggnadsverk

Länsstyrelsen bedömer att antalet exploateringar sannolikt inte kommer att påverkas till följd av förslagen. Antalet exploateringsprojekt styrs troligen mer av andra orsaker. Generella krav på övervägande av behov av kompensation, och utredning av lämplig och rimlig sådan, bör dock rimligtvis leda till något längre och mera resurskrävande planprocesser.

Lagförslagen innebär att förutsättningar skapas för en fortsatt och framförallt mer hållbar exploatering. Förutsättningarna för att genomföra exploateringsprojekt kommer liksom idag vara beroende av att projektet uppfyller kraven för tillåtlighet.

Det är mycket bra att skadelindringshierarkin och principen om tvådelad prövning lagstadgas. Det kan inte understrykas tillräckligt att föreslagna lagändringar inte i praktiken får skapa ett snabbspår förbi prövningen av projektets tillåtlighet.

2018-10-02

101-2250-2018

Även om antalet infrastrukturprojekt inte kommer att ändras av utredningens förslag så innebär kravet på kompensation att utformningen av projekten kommer att ändras. För åtgärder och verksamheter som uppfyller kraven för tillåtlighet bedöms kraven på ekologisk kompensation skapa ökade mervärden för såväl verksamhetsutövare som de enskilda och allmänna intressen som projektet berör. Detta bedöms skapa förbättrade förutsättningar för att bevara ekosystemtjänster, minska utarmningen av biologisk mångfald och förbättra förutsättningarna för rekreation mm.

Påverkan på exploateringsprojekt bedöms medföra en marginell ökning av total kostnad och tidsåtgång. På samma sätt som ekologisk kompensation innebär en ökad kostnad för exploitören kan det innebära en vinst för den verksamhetsutövare som säljer miljönyttan. Samtidigt neutraliseras den negativa påverkan på naturvärden så att förlust av biologisk mångfald och ekosystemtjänster kan begränsas eller i bästa fall helt hindras.

Konsekvenser och möjligheter med hänsyn till frågor som rör äganderätt, rådighet, möjlighet till långsiktiga ekonomiska åtaganden mm

Länsstyrelsen ser en rad utmaningar rörande äganderätt och åtagande, såväl vid en hantering med kompensationspooler som med olika direkta avtalslösningar. I synnerhet är det problematiskt hur den långsiktiga skötseln, upprätthållandet av en god kvalitet på kompensationsåtgärden, ska kunna garanteras. I de flesta fall bör skötselåtgärder vara kontinuerliga om de ska stärka biologisk mångfald långsiktigt. Med utredningens förslag att beräkna kostnad för en fastställd period, förslagsvis tio år, nås i de flesta fall inte målet att motverka nettoförlust av biologisk mångfald och ekosystem-tjänster. Länsstyrelsen anser att åtgärder för ekologisk kompensation som innebär en engångskostnad ska prioriteras framför åtgärder som kräver kontinuerlig skötsel.

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag om kompensationspooler ger förutsättningar som kan underlätta för verksamhetsutövare att genomföra kompensationsåtgärder. Samtidigt bedöms det skapa mervärden för de verksamhetsutövare som säljer åtgärden. Ett exempel på detta är hur en kompensationspool kan användas vid omprövning av vattenverksamhet. I Sverige finns idag ett stort antal dammar varav många inte används idag. Samtidigt kan de innebära stora kostnader för underhåll och risker. För den kraftverksägare som vill fortsätta sin verksamhet skulle ekologisk kompensation kunna innebära att riva en eller flera dammar som idag saknar funktion och utgör en belastning för verksamhetsutövaren själv eller någon annan verksamhetsutövare. Detta skulle även skapa förutsättningar för att säkerställa en finansiering för de verksamhetsutövare som väljer att avsluta verksamheten. Idag används ofta externa bidrag för att avslutas verksamheten vid många av de dammar som saknar användning.

2018-10-02

101-2250-2018

Länsstyrelsen ställer sig bakom den utgångspunkt för utredningen som framgår av kommittédirektivet på sid 7 att åtkomsten av mark- eller vattenområden för kompensationsåtgärder ska bygga på frivilliga avtal.

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

I miljöbalken finns redan idag en möjlighet att kräva kompensation vid tillstånd och dispenser som borde utnyttjas ifall ett projekt innebär skador på naturvärden som behöver neutraliseras.

Idag skiljer det sig stort i vilken grad ekologisk kompensation används när det gäller de olika ärendetyper som Länsstyrelsen handlägger. Sannolikt är det även en stor skillnad mellan olika handläggare och län. Föreslagna lagändringar innebär ett förtydligande av gällande lagstiftning samt ökat fokus på förutsägbarhet, konsekvens och effektivitet.

För att säkerställa att implementeringen av förslagen ska ge förväntad effekt kommer stora krav att ställas för vägledning, både till myndigheter och verksamhetsutövare, och utbildning av länsstyrelsernas handläggare.

I en vägledning bör förtydligas hur skadan på naturvärden kan värderas och hur skadan kan kompenseras. Det är även viktigt att skillnaden mellan skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder förtydligas. Det är även bra om en vägledning innehåller förslag till lämpliga kompensationsåtgärder för respektive ärendetyp samt förslag till villkor för dessa och hur åtgärderna ska följas upp.

En uppskattning av antal berörda mål, ärenden eller projekt för Länsstyrelsen

Ett stort antal av Länsstyrelsens ärenden berörs av förslagen. Potentiellt kan kompensation komma att övervägas vid alla projekt och planer.

De ärendetyper som framförallt kan förväntas bli berörda av ekologisk kompensation redovisas nedan.

Ärendetyp	Ärenden i Örebro län 2017
Översiktsplaner (ÖP, FÖP)	18
Detaljplaner	115
Infrastrukturärenden (väg och järnväg)	2
Verksamhet berörande områdesskydd 7 kap MB	113
Verksamhet berörande artskydd 8 kap MB	5
Miljöfarlig verksamhet (ansökan om tillstånd)	59

De redovisade siffrorna ger en indikation av antal ärenden som årligen kan beröras av förslagen. Men det ska understrykas att alla ärenden inte innebär att nya mark- eller vattenområden tas i anspråk. När det gäller vattenverksamhet kan antalet ärenden förväntas öka kraftigt när omprövningen av vattenkraften initieras i enlighet med energiöverenskommelsen.

2018-10-02

101-2250-2018

Verksamhet berörande områdesskydd innefattar såväl strandskyddsdispenser som inte omfattas av utredningens förslag som reservatsdispenser. När det gäller reservatsdispenser har Länsstyrelsen krävt ekologisk kompensation endast i ett fåtal fall. Skälet till detta är att intrånget i de flesta dispensärenden är obetydligt och det har därför av Länsstyrelsen bedömts som att intrånget kan tillåtas utan gottgörelse. Det är till och med så att en betydande del av naturreservatsdispenser omfattar åtgärder som har en positiv inverkan på syftet med områdesskyddet. T ex kan en inventering av hotade arter som kräver insamling av arterna och därmed dispens på sikt leda till en bättre anpassad skötsel av skyddsvärda arter.

Påverkan på offentliga utgifter inom myndighetens områden

Länsstyrelsen ser en ökad arbetsmängd för vägledning, styrning vid tillståndsprocesser och uppföljning av genomförda kompensationsåtgärder mm. Utredningens förslag tydliggör och sätter Länsstyrelsen i en utökad bevakande och rådgivande roll. Detta kommer att ta utökade resurser från Länsstyrelsen i anspråk.

Utredningens förslag och Länsstyrelsens möjligheter att avsätta resurser till arbetet med ekologisk kompensation genom rådgivning, styrning och tillsyn bedöms som en förutsättning för att ekologisk kompensation ska användas och de kompensationsåtgärder som utförs ska vara effektiva och få förväntad effekt.

Länsstyrelsen ser därför ett behov av ökad finansiering och/eller prioritering för att uppnå de förväntade positiva effekterna av utredningens förslag.

Länsstyrelsen ser ett stort behov av utbildningsinsatser i samband med införandet av ekologisk kompensation enligt förslaget. Utbildning bör riktas såväl till handläggare på myndigheterna som till verksamhetsutövare.

Andra eventuella konsekvenser, direkta eller indirekta, som myndigheten kan se gällande dess egen verksamhet eller inom sitt område.

Kompensation kan ske långt ifrån projektet, i ett annat län, annan del av kommunen eller i en annan kommun. Det ställer större krav på regional planering och samordning.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Maria Larsson med naturvårdshandläggare Rolf Wedding som föredragande. I den slutliga handläggningen medverkade även länsråd Anna Olofsson, enhetschef Peder Eriksson, enhetschef Johan Karlhager, enhetschef Katja Sällström, antikvarie Mia Geijer och vattenvårdshandläggare Alexander Segersäll.