



Yttrande över SOU 2017:34 Ekologisk kompensation – åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses

Länsstyrelsen yttrar sig härmed över betänkandet från Utredningen om ekologisk kompensation ” Ekologisk kompensation – åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses”, SOU 2017:34.

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens intentioner, att öka och underlätta användandet av ekologisk kompensation vid olika samhällsbyggnadsprojekt. Utredningen ger en bred förståelse för förutsättningarna att arbeta med ekologisk kompensation. Samtidigt ges en god bild av både hanteringen och av rättsläget i såväl Sverige som andra länder. Sammantaget gör detta att utredningen utöver de föreslagna lagändringarna även utgör ett viktigt kunskapsunderlag som kan nyttjas tillsammans med övrig vägledning, från till exempel Naturvårdsverket.

Länsstyrelsen vill framföra följande synpunkter på remissen.

Förslag om ändrad lagstiftning

2 kap. 8 a § miljöbalken

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens förslag att skadelindringshierarkin och en tvådelad prövning lagstadgas i miljöbalken. Detta ger en tydlighet kring att ekologisk kompensation inte kan utgöra en grund för dispens och tillstånd. Förslagen lydelse av 2 kap 8 a § är dock otydlig.

Sista meningen om skadelindringshierarkin handlar allmänt om de åtgärder som behövs för att uppfylla balkens krav. För att förtydliga och lyfta fram skadelindringshierarkin bör meningen placeras separat i ett eget stycke. Förslagsvis kan meningen placeras först i 2 kap. 8 a § miljöbalken.

6 kap. miljöbalken

Utredningen om ekologisk kompensation gjordes innan det nya 6 kap. miljöbalken, Miljöbedömningar, började gälla den 1 januari 2018. De exakta formuleringarna i betänkandet är därför svåra att ta ställning till eftersom motsvarande paragrafer har en annan lydelse än de som anges i utredningen. Det är dock väsentligt att ordet kompensation införs i 6 kap.



miljöbalken om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla, till exempel i 35 § om miljökonsekvensbeskrivning i den specifika miljöbedömningen.

Genomförda förändringar i sjätte kapitlet har medfört att begreppet liten miljökonsekvensbeskrivning införts i lagstiftningen. I 6 kap. 47 § miljöbalken anges översiktligt vad en liten miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla, men det anges inte exakt vilka uppgifter som ska redovisas. Länsstyrelsen anser därför att det inte heller bör införas krav på att kompensationsåtgärder ska redovisas i en liten miljökonsekvensbeskrivning. Det behövs i så fall en större förändring av 6 kap. 47 § miljöbalken och att även andra uppgifter som behövs för prövningen anges, till exempel beskrivning av skyddsåtgärder.

7 kap. 7 och 11§ miljöbalken

Utredningen föreslår ett tillägg till 7 kap 11§ miljöbalken att beslut om upphävande eller dispens får meddelas endast som intrånget i naturvärdet kompenseras i skäligen utsträckning på biotopskyddsområdet eller på något annat område. Enligt utredningen är detta förslag på lydelse inte en skärpning utan endast en kodifiering av det som redan gäller. Länsstyrelsen anser att lydelsen, framför allt vad det gäller biotopskyddet, kan bli svårtolkad vad gäller om ett intrång alltid ska kompenseras oavsett naturvärde. Vidare vill Länsstyrelsen lyfta fram att möjligheten att säkerställa compensationens skydd och skötsel, om detta ska ske i varje prövning, är liten. Länsstyrelsen anser inte att det kan vara prövningsmyndighetens ansvar att säkerställa detta, annat än genom villkor i beslut. Då hamnar ansvaret på den enskilde verksamhetsutövaren som kommer ha olika ekonomisk möjlighet samt rådighet till ett långsiktigt skydd. Det är därför extra viktigt med vägledning kring tolkning och hantering av föreslagen lydelse.

16 kap 9§ miljöbalken

Länsstyrelsen bedömer att det är positivt med ett tillägg till 16 kap. 9 § miljöbalken som tydliggör behoven av att nyttja ekologisk compensation vid åtgärder/verksamheter med negativ miljöpåverkan.

Förslag till ändringar i plan- och bygglagen

När det gäller förslagen till ändringar i plan- och bygglagen ser Länsstyrelsen att det kan bli en svårighet med rådighet över mark för att genomföra compensationen. Vidare har plan- och bygglagen inga instrument för att hantera förvaltningen av den miljö där compensation har skett. Dessa frågor bör belysas ytterligare i kommande vägledning.

Övriga förslag

Kompensationspooler

Utredningen lyfter och utvecklar begreppet kompensationspooler. Inga författningsändringar föreslås dock för att införa kompensationspooler då detta ligger utanför utredningens uppdrag. Däremot föreslås en försöksverksamhet med kompensationspooler i de tre storstadslänen. Länsstyrelsen är positiv till att införa begreppet och arbetssättet med kompensationspooler. Behovet av markområden för ekologisk compensation är stort men möjligheterna att tillgodose behoven försvåras och begränsas ofta av avsaknad av nyttjanderätter för markåtkomst. Länsstyrelsen ser därför att det finns stor potential i förslaget att införa kompensationspooler. Att främja en marknad för ekologisk compensation kan ge de ekonomiska incitament som behövs för att systemet ska få nödvändigt genomslag. Länsstyrelsen konstaterar att förslaget kommer rätt i tiden och harmoniserar väl med myndighetens strävan efter att göra



bedömningar utifrån större landskapsekologiska sammanhang som tar fasta på ekosystemtjänster och hållbarhetsmål. I ett sådant arbete kan länsstyrelsernas handlingsplaner för grön infrastruktur utgöra viktiga vägledande dokument för var i landskapet riktade satsningar på ekologisk kompensation kan göra störst naturvårdsnytta. Vid sådana bedömningar behöver emellertid kumulativa effekter i både tid och rum vägas in.

Länsstyrelsen ser samtidigt att ekologisk kompensation, för att uppfylla sitt syfte, alltid bör genomföras där den har störst naturvårdsnytta, även om det ibland framstår som mindre praktiskt. Det här ställer stora krav på verksamhetsutövarens kompetens att dels bedöma skadan från en åtgärd eller verksamhet och dels ta fram förslag på skälig kompensation, både med avseende på omfattning och lokalisering för denna.

Länsstyrelsen bedömer att det finns utmaningar i arbetet med att införa och praktiskt driva kompensationspoolerna. Om ett system för kompensationspooler implementeras behövs en tydlig lagstadgad reglering för tillsynsmyndighetens befogenheter gentemot brukare/markägare och kompensationspoolens förvaltare. Där behöver framgå om det är tillsynsmyndigheten som har den avgörande beslutanderätten i var, hur och i vilken omfattning kompensationen ska utföras. Om tillsynsmyndighetens ansvar är otydligt reglerat finns en risk att verksamhetsutövare tar en genväg genom direktkontakter med förvaltare av kompensationspooler och skriver avtal utan tillsynsmyndighetens vetskap. Ett sådant förfarande kan medföra svårigheter i arbetet med att bedriva tillsyn över dessa verksamheter.

För att kompensationspoolerna ska fylla sitt syfte är det viktigt att säkerställa att de markområden som tillhandahålls via kompensationspoolerna inte hade varit ämnade för en viss markanvändning även utan anspråk från verksamhetsutövare med kompensationsbehov. Ambitionen är att åtgärder eller verksamheter med negativ påverkan på natur och miljö ska kompenseras i representativ och skälig grad så att nettoförlusten blir lika med noll. Det är väsentligt att systemet inte utformas så att kompensation kan ske med hjälp av en naturmiljö eller verksamhet som ändå hade upprätthållits genom ordinarie förvaltning.

Förslag om vägledning

Det är positivt att olika vägledningar ska tas fram. Det är viktigt att myndigheter ensar sig i frågan och att vägledningen blir tydlig och tillämpbar. Miljöpåverkan vid miljöfarlig verksamhet består ofta av annan påverkan än exploatering av naturmark, till exempel utsläpp till luft, vatten och mark, buller med mera. Därför är det viktigt att vägledningen även tar upp hur lagstiftningen ska tillämpas vid kompensation för påverkan på andra allmänna intressen än naturvårdsintressen.

Vidare vill Länsstyrelsen lyfta fram behovet av vägledning kring vad som kan vara skälig kompensation i olika situationer. Länsstyrelsen är väl medveten om att varje prövning är unik men om det är möjligt skulle en sådan vägledning vara ett stöd i hanteringen av ekologisk kompensation.

Bekämpning av invasiva arter

Utredningen lyfter fram frågan om bekämpning av invasiva arter skulle kunna räknas som ekologisk kompensation. Invasiva arter är ett potentiellt stort hot mot den biologiska mångfalden. Dock ställer sig Länsstyrelsen tveksam till om bekämpandet av dessa arter ska kunna räknas som ekologisk kompensation. Länsstyrelsen anser att en ekologisk kompensation i grunden ska vara så lik den förlust av arter eller naturmiljöer som ett ingrepp medför. Om bekämpande av invasiva arter ska kunna betraktas som ekologisk kompensation anser Länsstyrelsen att det måste finnas någon koppling mellan artens utbredning och negativa påverkan och den förlust av naturmiljö eller art som ska kompenseras.



Övriga synpunkter

Ekologisk kompensation eller kompensation i ett större perspektiv

Utredningen är inriktad på ekologisk kompensation, men i förslag till ändringar i lagstiftning anges *kompensation* och inte *ekologisk kompensation*. I 2 kap. 8 a § anges exempelvis kompensation för skada på eller olägenhet för miljö, och i 16 kap. 9 § miljöbalken anges kompensation för intrång i allmänna intressen. Om syftet är att öka den ekologiska kompensationen bör det förtydligas att det är intrång/skada på allmänna naturvårdsintressen som avses. För att undvika missförstånd är det bra med liknande formulering i de olika kapitlen i miljöbalken. Det är också bra om det, i lagstiftningen finns en definition av vad som menas med kompensation.

Det är oklart hur kompensation ska ske vid annan påverkan än exploatering av naturmiljö, till exempel utsläpp till luft, vatten och mark, buller, påverkan på friluftsliv, landskapsbild med mera. Det kan bli svårt att bedöma vilka kompensationsåtgärder som är lämpliga för sådan påverkan samt vilken effekt kompensationsåtgärder kan ge. Eventuellt kan det vara möjligt att skapa andra typer av kompensationspooler, till exempel kompensation genom att bekosta saneringsåtgärder inom områden med förorenad mark. Kompensation för påverkan på vattenmiljön skulle kanske kunna bestå av att verksamhetsutövare åtar sig att utföra eller bekosta åtgärder som är utpekade i åtgärdsprogram för att uppnå miljö kvalitetsnormer och god status i en berörd vattenförekomst.

Svar på frågorna

1. I nuläget är det i vår prövning vanligare med kompensationsåtgärder i naturvårdsärenden, framför allt biotopskyddsärenden, än vid prövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Även om syftet med föreslagna förändringar inte är en skärpning av nuvarande lagstiftning blir följden troligen ändå det i praktiken. Förändringen kan innebära att mer tid krävs för prövning av en ansökan, om dispens eller tillstånd, eftersom ytterligare obligatoriska moment införs både när det gäller innehåll i miljökonsekvensbeskrivning och i beslut om tillstånd/dispens. Detta kan medföra mer omfattande arbete med att granska underlag, begära kompletteringar om underlaget inte är tillräckligt när det gäller kompensationsåtgärder samt att vid beslut bedöma behovet och effekterna av kompensationsåtgärder. Vidare bedöms förslagen leda till en ökad arbetsinsats för uppföljning av hur kompensationsåtgärderna genomförs.

För att undvika att förslagen leder till längre handläggningstiderna, vilket drabbar den sökande, behövs troligen mer resurser för handläggning till myndigheten.

2. För miljöprövningsdelegationens vid Länsstyrelsen Östergötlands del berörs cirka 30 – 40 ansökningar om tillstånd eller ändringstillstånd per år av förändringen. Länsstyrelsen Östergötland handlägger cirka 100 ärenden om dispens eller tillstånd enligt 7 kap 7§ samt 11§ miljöbalken.
3. -



4. Frågan har belysts ovan under *Kompensationspooler*. Länsstyrelsen bedömer att det kan bli svårt att tillämpa förslagen om kompensationsåtgärder i de fall verksamhetsutövaren inte har möjlighet att genomföra kompensationsåtgärder inom egen fastighet. Om villkor ska föreskrivas om kompensationsåtgärder på annans mark behöver verksamhetsutövaren ha säkerställt långsiktig tillgång till mark och rådighet att genomföra åtgärder. Se även kommentarer om förändringen i 7 kap 11§ miljöbalken.
5. Länsstyrelsen anser att det kan bli oklart hur lagstiftningen ska tillämpas innan vägledningen finns på plats. Detta kan leda till längre handläggningstider och långsammare effekt av lagstiftningsändringen. Det gäller särskilt för kompensation som inte avser påverkan genom exploatering av naturmiljö, utan exempelvis utsläpp till mark, vatten och luft. Det kan också leda till bedömningar som, efterhand som vägledningar utarbetas visar sig ha varit alldeles för hårda eller inte tillräckligt omfattande.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Kristina Zetterström med funktionschef naturskydd Emma Hagström som föredragande. I den slutliga handläggningen har också naturvårdshandläggare Adam Bergner, länsjurist Karin Fridell, samt miljöskyddshandläggare Karin Fröbom medverkat.

Kristina Zetterström

Länsråd

Emma Hagström

Funktionschef Naturskydd

Detta ärende har beslutats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Så här hanterar vi dina personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.

Kopia till:

Adam Bergner, adam.bergner@lansstyrelsen.se

Karin Fridell, karin.fridell@lansstyrelsen.se

Karin Fröbom, karin.frobom@lansstyrelsen.se