



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Ida Agering
Länsjurist
010-2233457

ida.agering@lansstyrelsen.se

Yttrande

1(14)

2018-09-28

509-2509-2018

Regeringskansliet Miljö- och
energidepartementet

m.registrator@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: M2017/01115/Nm

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Uppsala län tillstyrker i huvudsak betänkandets förslag och avvägningar.

Länsstyrelsen anser ur ett länsstyrelseperspektiv att följande synpunkter på utredningens förslag särskilt kan betonas:

- Det är angeläget att öka tillämpningen av ekologisk kompensation genom tydliga bestämmelser som ger en förutsebar prövning, men även genom utarbetandet av vägledningar och försöksverksamhet med kompensationspooler.
- Att inkludera kompensationsåtgärder i miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) kan få stor betydelse för hur frågan lyfts i prövningen.
- Skadelindringshierarkin är viktig och behöver lagstadgas för att framgå tydligt. Begreppen som används för att beskriva de fyra stegen borde vara konsekventa i samtliga bestämmelser som berörs.
- Tillämpningsområdet för nya 2 kap. 8 a § miljöbalken behöver förtydligas.
- En angelägen följdändring är i 19 kap. första stycket 9 p. miljöbalken för att inkludera även 22 kap. 25 § första stycket 12 p. Ändring vore även önskvärd genom att kompensationsåtgärder läggs till i 22 kap. 1 § första stycket 4 p. och möjligen även genom att skadelindringshierarkin återspeglas i 2 kap. 3 § miljöbalken.
- Kompensationsåtgärder bör var möjliga även i ärenden som rör anmälan om vattenverksamhet som inte skadar fisket samt s.k. 12:6-samråd.

Allmänna synpunkter

Utredningen bedöms vara väl genomarbetad, ge en korrekt bakgrund och beskrivning av tillämpningen av reglerna om ekologisk kompensation och dess möjligheter.



2018-09-28

509-2509-2018

Länsstyrelsen har i sina reflektioner kring de föreslagna lagändringarna och övriga förslag utgått från att utredningens syfte bl.a. har varit att öka tillämpningen av ekologisk kompensation genom en ökad förutsägbarhet, konsekvens och effektivitet.

Utredningen och även uppdraget är fokuserat främst på att bevara föremål (biotoper) och andra historiska värden som har skapats av människor. Denna samling av objekt har underlättat för människan att bruka mark och att producera den föda som behövs för både människor och djur. Länsstyrelsen saknar härvid en beskrivning av hur värdefull och produktiv åkermark, som har bildats under lång tid, kommer att bevaras inför exploatering. Tillgången på åkermark med god matjord bör bevaras, så att det kan säkerställa framtida mat- och foderproduktion samt för att nå framtidens generationsmål.

Vidare kan det betonas att det finns skillnader på olika typer av naturvärden som behöver kompenseras. Vissa arter kan exempelvis vara mycket svåra att ersätta på någon annan plats. Ett annat förtydligande som därför kan behövas är rörande vilken geografisk skala man tänker sig att nettoförlusten av biologisk mångfald och ekosystemtjänster ska beräknas på.

Skadelindringshierarkin i olika föreslagna bestämmelser

Länsstyrelsen anser att det är ett mycket bra förslag att lagfästa skadelindringshierarkin. I detta syfte borde utredningen, enligt Länsstyrelsens mening, ha gått vidare med den övervägda funderingen att göra följdändringar i andra bestämmelser för att skapa en enhetlig begreppsfär (sid. 335). Att skadelindringshierarkin tydliggörs och återkommer på flera ställen i lag bidrar till tydlighet och ger en bättre utgångspunkt för att utveckla ett konsekvent förhållningssätt till skadelindring och ekologisk kompensation.

I förslaget förekommer flera skilda uttryck för skadelindringshierarkin. Länsstyrelsen har förstått att den hierarki man velat lagfästa är ”undvika, begränsa, återställa, kompensera”. Se den bilagda sammanställningen för jämförelse av använda begrepp.

Länsstyrelsen är av uppfattningen att exempelvis ”förebygga, hindra, motverka” förefaller sämre begrepp att använda i sammanhanget, vid en närmare analys av vad dessa begrepp egentligen innebär. Dessa tre begrepp har i grunden liknande innebörd och värde och en verksamhetsutövare skulle ha svårt att kategorisera olika skadelindringsåtgärder med koppling till korrekt tillhörande syfte. Länsstyrelsen är medveten om att terminologin härrör från MKB-direktivet 2011/92/EU – och även återspeglas i 2 kap. 3 § miljöbalken – men ser inte att man äventyrar ett korrekt införlivande av direktivet genom att istället använda skadehierarkins nu föreslagna begrepp (jfr. tredje beaktandesatsen i MKB-direktivet där det framgår att strängare regler får fastställas för att skydda miljön). Man kan även överväga att anpassa 2 kap. 3 § miljöbalken till den nu föreslagna skadelindringshierarkin.

Utredningen har vidare gjort en gedigen genomgång av MKB-direktivets krav på redovisning av ekologisk kompensation och kommer fram till att begreppet ”motverka” får anses innefatta kompensationsåtgärder (sid. 263). Att behålla ”motverka” som ett av skadelindringshierarkins första tre steg anser Länsstyrelsen därför är mindre lämpligt, när syftet är att särskilja skyddsåtgärder och försiktighetsmått från kompensationsåtgärder.



2018-09-28

509-2509-2018

Utöver dessa begrepp förekommer även ”avhjälpa”, vilket också får anses vara mindre lämpligt eftersom det finns bestämmelser i 10 kap. miljöbalken som enbart är inriktade på avhjälpande som fenomen, vilket normalt tar sikte på sådana oförutsedda händelser som inte hanterades inom ramen för förprovningen av en åtgärd eller verksamhet. Detta får anses vara ett reaktivt begrepp och platsar inte med bibehållen innebörd i förprovningen.

Vidare har Länsstyrelsen förståelse för att utredningen försökt göra så små förändringar som möjligt i befintliga bestämmelser, men vill jämväl påpeka att det finns en viss diskrepans mellan den skada/olägenhet som man tar sikte på i olika bestämmelser (”skada eller olägenhet för omgivningen”, ”intrång i allmänna intressen”, ”skada eller olägenhet för miljön” eller ”negativa miljöeffekter”). Länsstyrelsen förutspår inte att detta kommer att leda till några större tillämpningsproblem, men vill påpeka att det är lite olyckligt med dessa nyansskillnader. Länsstyrelsen efterfrågar därför tydliga uttalanden i en kommande proposition som minimerar risken för olika tolkningar där dessa inte är avsedda.

Situationer som faller utanför kompensationsmöjlighetens tillämpningsområde

En situation som Länsstyrelsen gärna hade velat skulle omfattas av skadelindringshierarkin och krav på kompensationsåtgärder är anmälan om vattenverksamhet som inte skadar fisket (och därför inte träffas av 11 kap. 8 § miljöbalken). Åtgärder som anmäls kan leda till någon annan form av återstående ”intrång i naturvärdena” efter att man bedömt vilka försiktighetsmått som är rimliga och utan att det finns skäl att förelägga om att ansöka om tillstånd. Vid dessa provningar gäller visserligen 2 kap. miljöbalken men med den föreslagna lydelsen av 2 kap. 8 a § miljöbalken är det otydligt vilket förhållningssätt man ska ha till skadehierarkin. Man skulle relativt enkelt kunna argumentera för att det materiella stödet för att kräva kompensation i dessa fall även framgent kommer att saknas.

En annan ärendetyp som Länsstyrelsen gärna hade velat skulle omfattas är anmälningar för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Länsstyrelsen har stor förståelse för utredningens direktiv att man skulle undvika att föreslå ändringar som skulle kunna försvåra pågående markanvändning inom areella näringar. Det vore dock enligt Länsstyrelsens uppfattning inte omöjligt att inkludera denna ärendetyp, med en tydlig förutsättning, likt den som anges i 12 kap. 8 § miljöbalken, att kompensationsåtgärder ”får dock inte vara så ingripande att pågående markanvändning inom den berörda delen av fastigheten avsevärt försvåras”, eller något liknande. Ett exempel på en situation där kompensationsåtgärder skulle kunna leda till stor miljönytta är vid anmälan om avverkning av ett stort antal särskilt skyddsvärda träd inom en fastighet för att ge plats åt bebyggelse i stor skala. Det kan i en sådan situation uppstå ett glapp mellan vad som är tillåtet med försiktighetsmått och vad som måste förbjudas. Tillåtligheten bedöms med beaktande av samtliga intressen som väger in och byggande kan utgöra ett tungt vägande allmänt intresse. Den återstående skadan sedan åtgärden konstaterats tillåtlig kan dock vara betydande. Plantering av träd på en annan plats, eller vidtagande av andra naturvårdande åtgärder på annan plats hade kunnat utgöra relevanta kompensationsåtgärder i en sådan situation.

2018-09-28

509-2509-2018

Det får inte bli ett för komplext system

Det får inte bli så att det endast finns komplexa och svårbedömda sätt att beräkna och bedöma skadan/olägenheten/intrånget. I föreslagna 2 kap. 8 a § miljöbalken anges att man ska vidta de åtgärder som inte är orimliga för att kompensera den återstående skadan. I den bedömningen måste det rymma en bedömning som även icke-tekniskt kunniga personer kan hantera och kontrollera. I annat fall finns det en risk för att det även i mindre ärenden krävs hjälp av konsulter för att upprätta naturvärdesbedömningar m.m. vilket får anses oproportionerligt i fråga om kostnader och tidsåtgång. När det gäller exempelvis biotopskyddsärenden anser Länsstyrelsen att utredningsskyldigheten bör ligga på en nivå som gemene verksamhetsutövare skulle kunna klara av.

En verksamhetsutövare behöver göra en riskanalys för att man ska kunna bedömningen var gränsen går för förutsebara och oförutsedda händelser. Ibland kan sannolikheten vara mycket liten för att en skada ska ske, men om den sker så kan det ge oerhört stora konsekvenser. Pga. rättskraften i tillstånd och motsvarande (enligt 24 kap. 1 § miljöbalken) kan en verksamhetsutövare som följer sitt tillstånd känna sig trygg i att inte få ytterligare krav på sig gällande de frågor som prövats i domen eller beslutet. Frågan som uppstår är dock hur man säkerställer att kompensationsåtgärder motsvarar risken. Två exempel är slutförvaret av kärnbränsle och dispenser från vattenskyddsföreskrifter för storskaligt byggande på grundvattentäkt. Det kan vara enklare att utföra kompensationsåtgärder för åtgärder som om de går fel får en liten konsekvens, medan kompensationsåtgärder för stora ingrepp sällan kan kompensera för den skada som kan ske. I en sådan situation ser Länsstyrelsen att det kan finnas fördelar med en avsättning av kompensationsintäkterna i en förvaltningsfond, som en del av systemet med kompensationspooler (sid 159).

Till sist vill Länsstyrelsen poängtera att Bilaga 7 a till utredningen är framtagen på ett enkelt sätt och endast tar upp exempel. Det är viktigt att verktyg utvecklas så att inte det som står i bilagan används som den är, trots sina brister.

Förslag till ny 2 kap. 8 a § miljöbalken

Den materiella grunden för kompensationskrav (avsnitt 6.1.2)

I utredningen berörs frågan huruvida materiell grund för att ställa krav på kompensationsåtgärder idag finns i 2 kap. miljöbalken, vilket skulle innebära att krav kan ställas vid *alla* beslut där miljöbalkens 2 kap. miljöbalken tillämpas, dvs. även vid tillsyn och förprovningar enligt miljöbalken samt vid beslut enligt alla de sektorslagstiftningar enligt vilka bl.a. miljöbalkens 2 kap. ska tillämpas (sid. 255).

Länsstyrelsens allmänna uppfattning av rättsläget och inställningen hos såväl verksamhetsutövare och prövningsmyndigheter är att befintliga bestämmelser inte kan tolkas så vidsträckt. Skadelindringshierarkin lyfts inte på något tydligt sätt för att skilja på skyddsåtgärder som är skadeförebyggande och kompensationsåtgärder som hanterar restskadan sedan tillåtligheten avgjorts. Det saknas alltså ett tydligt krav i 2 kap. i



2018-09-28

509-2509-2018

nuläget. Länsstyrelsen instämmer därför i utredningens slutsats att det krävs en lagändring för att åstadkomma tydlighet samt att det behövs ändringar som tydliggör möjlighet att ställa krav på kompensation i respektive sektorslagstiftning.

Formuleringen av 2 kap. 8 a § miljöbalken (avsnitt 6.2.3 och 6.2.4)

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att skadelindringshierarkin och principen om en tvådelad prövning behöver framgå tydligt av 2 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen anser dock att en viss otydlighet kvarstår eftersom de materiella kraven som reglerar hur man rent faktiskt ska hantera intrång/skada/påverkan ska framgå av andra bestämmelser. Härtill hade Länsstyrelsen önskat att principen om en tvådelad prövning framgick ännu tydligare än i utredningens föreslagna lydelse.

Den föreslagna bestämmelsen kan läsas på lite olika sätt, vilket Länsstyrelsen befarar riskerar att motverka den tydlighet som man eftersträvar. Å ena sidan skulle följande två meningar i föreslagna 8 a § – ”De åtgärder som behövs för att uppfylla balkens krav ska vidtas i följande prioriteringsordning. Skada ska (1) undvikas, (2) begränsas, (3) återställas, och (4) kompenseras” – isolerat kunna läsas som en kodifiering av en skadelindringshierarki som i stort sett alltid ska gälla. Om så är fallet saknas ett tydliggörande av att tillåtligheten inte ska påverkas av det fjärde steget, dvs. att det ska ske en tvådelad prövning. Å andra sidan tyder skadehierarkins placering enligt utredningens förslag att avsikten inte varit att ge stöd för möjligheten att kräva kompensation i andra fall än när det just gäller tillståndspliktiga verksamheter eller åtgärder enligt 9 kap. eller 11 kap., dispenspliktiga dito enligt 7, 8 eller 11 kap. samt i de fall sektorslagstiftning får en uttrycklig hänvisning till 2 kap. 8 a § miljöbalken.

Länsstyrelsen anser att det mot denna bakgrund vore önskvärt med ett förtydligande om hur bestämmelsen ska läsas, för det fall den föreslagna formuleringen består.

Med utredningens förslag är paragrafens upplägg att först ge den materiella grunden för kompensation i vissa fall och därefter lagstadga skadelindringshierarkin och principen om en tvådelad prövning, som enligt Länsstyrelsens förståelse ska kunna gälla i samtliga fall.

För det fall det är korrekt uppfattat att det är utredningens avsikt att skadelindringshierarkin ska gälla *alla* beslut där miljöbalkens 2 kap. miljöbalken tillämpas, t.ex. även vid förprovningar enligt miljöbalken, s.k. 12:6-samråd och andra tillsynsärenden, skulle man enligt Länsstyrelsens mening kunna formulera om den föreslagna 2 kap. 8 a § miljöbalken till att ha följande lydelse, där man kastar om styckena så att den generella principen kommer först och den materiella grunden för vissa fall kommer sen.

De åtgärder som behövs för att uppfylla miljöbalkens krav ska vidtas i följande prioriteringsordning. Skada ska i första hand undvikas, i andra hand begränsas, och i tredje hand återställas, i den utsträckning som krävs för att verksamheten eller åtgärden ska anses tillätlig enligt 2–7 §§. I fjärde hand ska den skada som därefter återstår kompenseras.



2018-09-28

509-2509-2018

Om tillämpningen av 2–7 §§ innebär att en verksamhet eller åtgärd som är
a) tillståndspliktig enligt 9 eller 11 kap.,
b) dispenspliktig enligt 7, 8 eller 11 kap.,
får tillåtas trots att den medför en skada på eller olägenhet för miljön, ska de åtgärder
vidtas som inte är orimliga för att kompensera skadan eller olägenheten.

Med detta upplägg förefaller andra stycket omfattas av första stycket, varför Länsstyrelsen under alla omständigheter efterfråga ett förtydligande av vad syftet och tillämpningsområdet är avseende den mer generellt formulerade delen av bestämmelsen.

Förslag till ändringar i 6 kap. miljöbalken (avsnitt 6.2.1)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag på införande av krav på planerade kompensationsåtgärder som underlag i en MKB. Förutsatt att förslaget får det genomslag som är utredningens avsikt bedömer Länsstyrelsen att lagändringen i 6 kap. miljöbalken kan få stor betydelse för synliggörandet och tillämpningen av ekologisk kompensation. Förtydliganden av MKB kommer att underlätta förståelsen av en verksamhets påverkan på natur- och kulturvärdena inom ett angivet område, och detaljbeskrivning av åtgärder kommer vara värdefull även för beslutsfattare av genomförandet av program.

Länsstyrelsen utgår i det följande från den nu gällande lydelsen av 6 kap. miljöbalken. Den föreslagna ändringen i 6 kap. 7 § miljöbalken torde alltså numera avse *6 kap. 35 § första stycket 5 p.* och den föreslagna ändringen i 6 kap. 12 § miljöbalken torde numera avse *6 kap. 11 § första stycket 5 p. miljöbalken.*

I samband med att man ändrade 6 kap. miljöbalken antogs även miljöbedömningsförordningen (2017:966). Med hänvisning till utredningens gedigna redogörelse av vilket underlag som hade behövts i MKB anser Länsstyrelsen att det vore önskvärt med en ny paragraf i miljöbedömningsförordningen, exempelvis mellan 18 § och 19 § om vilka uppgifter som avses i 6 kap. 35 § första stycket 5 p., bestående i en kondenserad version av vad som anges i utredningen (sid. 266–269).

Länsstyrelsen vill i sammanhanget lyfta en viss farhåga med utredningens föreslagna lydelse av de båda bestämmelserna, där kravet gäller för de åtgärder som ”planeras”. Frågan som kan uppkomma är hur man fångar upp de fall där det kan bli motiverat att lyfta frågan om kompensationsåtgärder, men där verksamhetsutövaren inte är av den uppfattningen och därför inte anser sig ha skäl att redogöra för några kompensationsåtgärder i MKB. Enligt nuvarande 6 kap. 11 § första stycket 6 p. åligger det en verksamhetsutövare att ange bl.a. vilka överväganden som gjorts och vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ. I nuvarande 6 kap. 35 § finns däremot inte någon motsvarande bestämmelse. I teorin finns det därför en risk att frågan om kompensationsåtgärder fångas upp i ett långt senare skede av prövningsprocessen, vilket skulle kunna leda till att handläggningen förlängs för att ge verksamhetsutövaren möjlighet att inkomma med kompletteringar. För att minimera denna risk är det av stor vikt att länsstyrelsen tar den aktiva roll under avgränsningssamrådet som framhävs i 6 kap. 32 § miljöbalken. Härutöver skulle man möjligen kunna överväga en annan



formulering av i vart fall 6 kap. 35 § miljöbalken. Ett alternativ skulle här kunna vara att lägga till "...och vilka överväganden som gjorts och vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ" i slutet av den ändrade punkten. Ett annat alternativ skulle kunna vara att ersätta "...åtgärder som planeras..." med "...åtgärder som är möjliga..." i den föreslagna lydelsen.

Förslag till ändring i 7 kap. miljöbalken (avsnitt 6.2.5)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om ändring i 7 kap. 7 och 11 §§ miljöbalken.

Enligt Länsstyrelsens bedömning skulle det underlätta mycket att kunna ställa krav på kompensation i dessa fall. Så som regelverket är utformat idag är det i många fall svårt att kräva återställande, exempelvis i dispensärenden om nedtagande av alléträd pga. byggnation av bostäder och förtätning, där i regel ett äldre träd ersätts med ett yngre träd, oftast på en annan plats. Det finns ofta en resterande skada eller livsmiljö som inte kompenseras. I detta sammanhang blir det även tydligt att det finns ett stort behov av långsiktighet. Ett yngre träd som ska kompensera för borttagandet av ett äldre träd kan ibland inte duga som motsvarande livsmiljö förrän kanske 100 år senare. Det innebär en utmaning för förvaltningen och hur man ska bedöma rimligheten i ett kompensationsvillkor, när man inte kan skriva in kompensationsåtgärder hos inskrivningsmyndigheten.

Förslaget till ändring av 16 kap. 9 § miljöbalken (avsnitt 6.2.2)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag till ändring.

Länsstyrelsen anser dock att man skulle kunna överväga att ändra ordningen på första och andra stycket i paragrafen, så att utredningens föreslagna nya stycke hamnar först. På så vis inleds paragrafen med den obligatoriska bedömningen av om särskilda åtgärder ska vidtas eller inte. Denna bedömning förutsätts för att kunna ta ställning till om krav på kompensationsåtgärder ska ställas eller inte, dvs den fakultativa möjligheten. Med detta upplägg förtydligas prövningens gång och prövningsmyndighetens uppgift i sammanhanget, vilket kan bidra ytterligare till en ökad tydlighet.

Förslaget till ändring av 22 kap. 25 § miljöbalken (avsnitt 6.2.2)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag till ändring, med följande kommentar.

Det är viktigt att kompensationsåtgärden finns inskriven som villkor i tillståndet, domen, vägplanen, osv, så att det blir ett tydligt och spårbart krav, både för tillsynsmyndigheten och för verksamhetsutövaren själv.

Länsstyrelsen gör bedömningen att villkor om ekologisk kompensation skulle kunna formuleras som villkor som sätts på provotid, i de fall det bedöms lämpligt, eftersom



dessa villkor inte ska påverka en verksamhets eller åtgärds tillåtlighet. För det fall detta är en missuppfattning vore det bra om man i kommande proposition uttalade sig mer fullödigt om villkorsskrivningens möjligheter och begränsningar för att undvika otydligheter.

Önskad följdändring i 19 kap. 5 § första stycket 9 p.

Länsstyrelsen noterar att 22 kap. 25 § första stycket 12 p. miljöbalken inte gäller i ärenden som prövas av länsstyrelsen eller kommunala nämnder, gällande s.k. B- och C-verksamheter, se 19 kap. 5 § första stycket 9 p. miljöbalken. Genom SFS 2012:907 tillkom den nu gällande tolfte punkten i 22 kap. 25 § första stycket. Enligt propositionen motsvarar punktens innehåll den tidigare gällande sjätte punkten andra ledet. Man angav att "[d]enna nya punkt medför att nuvarande tolfte–fjortonde punkterna får ny numrering, dvs. trettonde–femtonde punkterna" (prop. 2012/13:35, s. 73). Någon följdändring för att skapa en hänvisning till denna 12 p. gjordes dock inte i 19 kap. 5 §. Avsikten förefaller alltså rimligtvis ha varit att punktens innehåll även fortsättningsvis skulle gälla i de fall som avses i 19 kap. 5 § första stycket 9 p. miljöbalken. Länsstyrelsen förespråkar därför att en följdändring nu görs så att den nu aktuella 22 kap. 25 § första stycket 12 p. även blir tillämplig i ärenden som prövas av länsstyrelsen eller kommunala nämnder.

Önskad följdändring i 22 kap. 1 § första stycket 4 p.

För att tydliggöra ytterligare anser Länsstyrelsen att det hade varit önskvärt att man även ändrade 22 kap. 1 § första stycket 4 p. miljöbalken, angående vad en tillståndsansökan ska innehålla, till att lyda: "förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått *och kompensationsåtgärder* samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs".

Ändringar i PBL (avsnitt 6.3)

Länsstyrelsen är positiv till utredningens förslag. De föreslagna ändringarna i PBL innebär att det blir lättare att kompensera utanför planområdet utan att behöva lyfta in det direkt i en detaljplan.

Länsstyrelsen tror dock inte att ändringarna i PBL i praktiken kommer att bidra till att fler åtgärder genomförs för att kompensera ekologiska värden. I planeringssammanhang är det i vissa fall också för snävt att endast prata om kompensation av ekologiska värden. Åtminstone i stadsmiljöer och i tätorter är det viktigt att även kompensera för andra värden som är kopplade till ekosystemtjänster, exempelvis områden för rekreation och friluftsliv som saknar höga ekologiska värden, som är värdefulla för invånarnas rekreation och välbefinnande. Enligt Länsstyrelsens mening borde kompensationsmöjligheterna breddas i detta sammanhang för att kunna omfatta även sådana värden. Länsstyrelsen anser däremot att förändringarna som föreslås kan ge kommunerna ytterligare argument gentemot olika aktörer för att genomföra åtgärder.



Det är dock kommunen som ansvarar för att planera och genomföra åtgärder. Det finns i förslaget inga krav på hur genomförandet av planerade kompensationsåtgärder i exempelvis planer ska redovisas och inte heller hur dessa ska följas upp. Det är i nu framlagt förslag endast möjligt som ett villkor i ett beslut om bygglov. Förslaget behöver kompletteras med ett krav på uppföljning om ekologisk kompensation har genomförts i någon form. Här kan Helsingborgs kommun lyftas fram som ett bra exempel. Kommunen har sedan länge arbetat med så kallade balanseringsåtgärder.

Ett sätt för att ändå få ett genomslag för att användningen av ekologisk kompensation skulle öka, trots farhågan ovan, kan vara att utnyttja planbeskedet bättre, se 5 kap. 2–5 §§ PBL. Planbeskeden ger möjlighet att tidigt lyfta fram frågan om att ekologisk kompensation kan bli nödvändigt. Det är oftare mycket svårare att få ett bra angreppssätt på detta om det lyfts sent i planprocessen. Planbeskedens innehåll, förutom tidsplanering för detaljplaneringen samt om att planeringen ska påbörjas, regleras inte i PBL. Länsstyrelsen ser därför inte att det finns anledning att göra ändring i PBL på grund av det nyss sagda. Däremot skulle frågan om att använda planbeskeden på ett mer utvecklat sätt kunna lyftas fram i metodstöd och vägledningar från Boverket.

Det kan till sist framhållas att den föreslagna lydelsen av 2 kap. 3 § första stycket 6 p. PBL om ”ekologiskt funktionella landskap” kan behöva ett förtydligande av vad som inkluderas, eftersom paragrafen främst har ett signalvärde och inte uppställer ett handfast krav. Frågan är om man exempelvis kan inkludera åkermarker som skulle kunna producera mat medan bostadsbyggandet kan genomföras t.ex. vid skogskanter. På så vis skulle nämligen den höga kostnaden för bostadsbyggande vid skogskanter idag kunna kompenseras på ett sätt som bidrar till en långsiktig livsmedelsförsörjning i Sverige.

Ändringar i väglagen och lagen om byggande av järnväg (avsnitt 6.4 och 6.5)

Länsstyrelsen tillstyrker de ändringar som har föreslagits och anser att den lagstiftningen blir ett viktigt verktyg för att kompensera ekologiska värden.

För att undvika att det som fungerar bra i teorin blir problematiskt i praktiken skulle det även här vara bra med metodstöd och vägledningar riktat mot infrastrukturområdet, för att underlätta användandet av ekologisk kompensation.

Till sist hänvisar Länsstyrelsen även till sina synpunkter inledningsvis om att det vore önskvärt att skadelindringshierarkins begrepp genomgående är desamma.

Ändringar i ellagen, kontinentalsockellagen och lagen om ekonomisk zon (avsnitt 6.6, 6.7 och 6.8)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag i denna del.

Ellagen

I redogörelsen för möjligheten att tillämpa nuvarande 16 kap. 9 § miljöbalken vid prövningar enligt ellagen hänvisar utredningen till ett mål som när utredningen lades fram inte hade avgjorts i Mark- och miljööverdomstolen (sedermera dom 2017-12-08 i mål M 11101-16). MÖD konstaterar i sitt avgörande att villkor om kompensationsåtgärder är så långtgående att det krävs uttryckligt stöd i lag för att en prövningsmyndighet ska kunna besluta om sådana. Ett sådant lagstöd saknas och därför kunde man inte kräva kompensationsåtgärder. Länsstyrelsen noterar att utredningens förslag till ändring i ellagen innebär att man uttryckligen hänvisar till 2 kap. 8 a § miljöbalken i ellagen. Materiell grund för att ställa krav på kompensation kommer visserligen att finnas i och med lagändringarna och hänvisningen till 2 kap. 8 a § miljöbalken men eftersom 2 kap. 8 a § miljöbalken inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till 16 kap. 9 § miljöbalken befarar Länsstyrelsen att lagändringen inte möter de krav som Mark- och miljödomstolen har uppställt i nämnda dom.

Försöksverksamhet med kompensationspooler (avsnitt 6.9)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag i stort och instämmer i den bedömning som utredningen gjort angående såväl kompensationspoolers fördelar som deras nackdelar.

Länsstyrelsen vill i detta sammanhang påpeka att Miljösamverkan Sverige för närvarande driver ett projekt om just ekologisk kompensation, där ett par länsstyrelser är representerade och därmed har personer som är insatta i frågorna, vilket skulle kunna vara värdefullt att utnyttja i en försöksverksamhet. Man skulle därför kunna tänka sig att den inte nödvändigtvis enbart är storstadslänen Stockholm, Västra Götaland och Skåne som är bäst lämpade.

Ytterligare förslag för att främja ekologisk kompensation (avsnitt 6.10)

Länsstyrelsen tillstyrker, och har inga synpunkter på, utredningens förslag i denna del.

Tillägsfrågorna i remissmissivet

Länsstyrelsen vill inledningsvis betona vikten av att få till stånd en hållbar samhällsutveckling. Länsstyrelsen ser att ekologisk kompensation kan vara en del i att säkra den långsiktighet som behövs. Ekologisk kompensation måste ur detta perspektiv betraktas som en starkt övervägande möjlighet och inte som ett hinder.



Tilläggsfråga 1 angående påverkan på offentliga utgifter inom myndighetens område med anledning av förslagen

Länsstyrelsen bedömer att utredningens förslag kommer att leda till ökad tillämpning av ekologisk kompensation. Det kommer innebära en ytterligare fråga att hantera i handläggningen, vilket inledningsvis kommer att leda till något längre handläggningstid och därmed att mer resurser tas i anspråk. I biotopskyddsärenden bedömer Länsstyrelsen att handläggarna inledningsvis kommer att behöva skicka ut fler förfrågningar om kompletteringar till dispensökande, men den tiden beräknas man kunna spara in senare genom snabbare handläggning då det bedöms bli färre och kortare diskussioner i de enskilda ärenden när lagen har fått genomslag och är inarbetad.

Länsstyrelsen i Uppsala län har en miljöprövningsdelegation (MPD). MPD är anslagsfinansierad. Länsstyrelsen anser att det är svårbedömt hur mycket mer tid som kommer att åtgå för att hantera kompensationsfrågor i de prövningar som handläggs för MPD. Främst kommer utredningsuppdraget för en sökande att öka jämfört med idag och även handläggningstiden i MPD innan en ansökan bedöms komplett. Sammantaget bedöms det vara en inte försumbar ökning av tid och därmed resurser.

Länsstyrelsen bedömer dock att förslaget inte behöver äventyra fastslagna handläggningstider, förutsatt att en verksamhetsutövare i ansökningskedet har utrett de planerade åtgärdernas skada/intrång/olägenhet och relaterat dessa till skadelindringshierarkin.

Tilläggsfråga 2 angående en uppskattning av antal berörda mål, ärenden eller projekt som kan beröras av förslagen

Länsstyrelsen uppskattar att omkring 10–20 prövningsärenden per år i MPD skulle kunna beröras av frågan om ekologisk kompensation. Därutöver kan frågan bli aktuell att beröra i samband med avgränsningssamråd som Länsstyrelsen har infört att en verksamhetsutövare ansöker om tillstånd vid MPD. Omkring fem samrådsärenden per år bedöms beröras.

Vad gäller ärenden som rör naturtillsyn bedömer Länsstyrelsen att utredningens förslag skulle kunna beröra ca en fjärdedel av dessa totalt.

Tilläggsfråga 3 angående förslagets påverkan på förutsättningarna för att bygga bostäder, infrastruktur och andra bygnadsverk

Länsstyrelsen bedömer att syftet med utredningens förslag – att generera förutsägbarhet, konsekvens och effektivitet – kan medföra positiva effekter i byggande i det stora perspektivet och bidra till långsiktighet. Exploatörer kommer veta vilka krav som ställs och hur arbetet bör läggas upp. Utredningens förslag står i samklang med arbetet om grön infrastruktur och kan leda till förändringar i hänsyn som tas dels i projektering, dels i utförande av projekt.

Länsstyrelsen hänvisar i övrigt till vad som angetts under avsnitt 6.3 angående ändringar i PBL.

Tilläggsfråga 4 angående konsekvenser av och möjligheter att tillämpa förslagen vid exploatering eller annan ändrad markanvändning, med hänsyn till frågor som rör bl.a. äganderätt, rådighet, möjlighet till långsiktiga ekonomiska åtaganden, m.m.

Länsstyrelsen gör i denna del ingen annan bedömning av rättsläget än vad som framgår av utredningens redogörelse i avsnitt 5.6.

Tilläggsfråga 5 angående konsekvenser av att införa föreslagna lagstiftningsändringar och därefter införa lösningar med kompensationspooler, arbeta fram vägledningar, m.m.

Länsstyrelsen har ingen erinran mot utredningens förslag i denna del. Eftersom huvuddragen i regelverket kring skadelindringshierarkin och ekologisk kompensation ska förbli oförändrat kan stora delar av Naturvårdsverkets befintliga vägledningsdokument tillämpas även framöver.

Tilläggsfråga 6 angående andra eventuella konsekvenser, direkta eller indirekta

Länsstyrelsen hänvisar i denna del till övriga delar av yttrandet.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Göran Enander med länsjurist Ida Agering som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsrådet Johan von Knorring och chefsjurist Cecilia Magnusson medverkat.

I beredningen av ärendet har även klimat- och energisamordnaren Aino Inkinen, enhetschefen Annika Israelsson, handläggaren Asnaketch Woldetensaye, miljöskyddshandläggaren Bernt Forsberg, handläggaren Fredrik Söderman, handläggaren Gunilla Lindgren, handläggaren för jordbruksstöd och betesmarker Karin Nordström-Sjörs, planhandläggaren Katja Saranka, naturvårdshandläggaren och koordinatör för hotade arter Maria Forslund, handläggaren Sonja Preuss och planhandläggaren Åsa Blomster medverkat.

Detta beslut är digitalt signerat.



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Yttrande

13(14)

2018-09-28

509-2509-2018

Så här hanterar vi personuppgifter

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

Bilaga

Sammanställning av begrepp som använts i olika bestämmelser för att uttrycka skadelindringshierarkin.



Bilaga

Sammanställning av begrepp som använts i olika bestämmelser för att uttrycka skadelindringshierarkin.

Paragraf	1	2	3	4	Skadan
2:8 a MB	Undvika	Begränsa	Återställa	Kompensera	Skada eller olägenhet för miljön
”6:7 MB” Nu 6:35 5p. MB	Undvika Förebygga	Minska Hindra	Avhjälpa Motverka +avhjälpa	Kompensera (Kompensera)	Negativa miljöeffekter, (ny lydelse)
”6:12 7p. MB” Nu 6:11 5p. MB	Förebygga	Hindra	Motverka Motverka +avhjälpa	Kompensera	Betydande negativa miljöeffekter (ny lydelse)
7:7 MB	Kompensera intrånget i natur- och kulturvärdet i skälig utsträckning				
7:11 MB	Kompensera intrånget i naturvärdet i skälig utsträckning				
16:9 MB 2 st	Kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför.				
22:25 12p. MB	Undvika	Begränsa	Återställa	Kompensera	Skada på eller olägenhet för omgivningen
16 a § VägL	Förebygga	Hindra	Motverka	Kompensera	
3:12 VägF	Förebygga	Hindra	Motverka	Kompensera	Skada på miljön
2:9 JBL	Förebygga	Hindra	Motverka	Kompensera	Skada på miljön
11 § JBF	Förebygga	Hindra	Motverka	Kompensera	
NationalparksF.	Kompensera intrånget i skälig utsträckning				