



Yttrande över betänkande Ekologisk kompensation SOU 2017:34

Er beteckning: M2017/01115/Nm

Länstyrelsen lämnar följande synpunkter på utredningens förslag.

Sammanfattning

1. Länstyrelsen i Värmlands län tillstyrker utredningens förslag.
2. Länstyrelsen är positiv till utredningens förslag och bedömningar. Länstyrelsen menar dock att förlust av vardagsnatur riskerar att fortsätta då förslagen inte fångar upp detta. Länstyrelsen ser på lagförslagen som en grund för senare lagförändringar i 2 kap 3 § där den materiella grunden för kompensationskrav stärks.
3. Länstyrelsen önskar omformulering av 2 8a§ MB.
4. Begreppen i skadelindringshierarkin bör vara de samma i olika bestämmelser.
5. Länstyrelsen önskar en mer likartad lydelse av 3 a§ i väglagen och lagen om byggande av järnväg med den i ellagen (2 kap 8a§).
6. Länstyrelsen anser att det är önskvärt med förändring även i fråga om situationer som nu faller utanför kompensationsmöjlighetens tillämpningsområde.
7. Länstyrelsen önskar förtydligande av kompensationsåtgärdernas storlek och ”no net loss” samt vilken myndighet som ska godkänna åtgärdernas omfattning.

Yttrande

1. Länstyrelsen välkomnar utredningens förslag till förtydliganden och utökade möjligheter till kompensation.
2. Länstyrelsen ser att förslagen exempelvis kommer att underlätta handläggningen av tillstånd för vattenverksamhet då skadelindringshierarkin blir tydligare och man lättare kan särskilja på skadelindring och kompensation. Även lokaliseringsprincipen kan komma att stärkas då man tydliggör skadelindringshierarkin för verksamhetsutövare. Detta skulle kunna bidra till att de regionala planerna för grön infrastruktur används som

ett stöd i planeringen av verksamheten och kan ge stöd till en ökad hänsyn till biologisk mångfald och ekosystemstjänster vid kommunal planering.

Trots att utredningen flera gånger påpekar att intrång i icke formellt skyddad natur, eller vardagsnatur ej kompenseras i dagsläget så ser inte länsstyrelsen att utredningen presenterar något förslag för att hantera den problematiken.

Vardagsnatur exploateras ofta i samband med detaljplaner och anläggande av infrastruktur. Lagförslagets utformning ger kommuner och Trafikverket möjlighet att utreda kompensationsbehov på ett bättre sätt än tidigare. Dock saknas materiell grund för krav på kompensation vilket försvagar lagförändringarna.

I utredningen diskuteras om möjlighet till materiell grund för krav på kompensation för beslut som fattas med hjälp av 2 kapitlet redan finns i 2 kap 3 §. Länsstyrelsen menar att paragrafen inte används på det sättet idag och instämmer i utredningens slutsats att det krävs en lagändring för ökad tydlighet samt ändringar som ger möjlighet att ställa krav på kompensation i respektive sektorslagstiftning. Länsstyrelsen ser på utredningen med förhoppning om att den ska bana väg för lagförslag där den materiella grunden för kompensationskrav i 2 kapitlet 3 § blir tydligare.

I de delar där materiell grund för kompensation finns ser länsstyrelsen fördelar med lagförslagen. Inom sektorslagstiftningarna är dock uppnåendet av syftet med utredningen avhängigt ambitionsnivån hos kommuner och Trafikverket och syftet riskeras att inte uppnås där materiell grund saknas.

3. 2 8a§: För att paragrafen ska bli tydligare anser länsstyrelsen att punkterna 1-4 bör flyttas fram i paragrafen samt att lydelsen ”för att uppfylla balkens krav” preciseras.

Syftet med 2 kap 8a§ är bra men lydelsen blir svårtolkad och kan missförstås. Under b) tar man först ställning till att en verksamhet *får tillåtas trots att den medför skada eller olägenhet för miljön* och beskriver därefter hur man ska undvika, begränsa, återställa och kompensera. Länsstyrelsen ställer sig frågande till ordningsföljden och om man kan skriva att skadan ska undvikas när man i meningen före tagit ställning till att verksamheten kan tillåtas trots att den medför skada.

För att det ska bli tydligare med tvådelad prövning samt för att lyfta fram att skadelindringshierarkin ska vara utgångspunkten innan man tillåter en verksamhet bör 1-4 inleda paragrafen istället för att avsluta.

Skrivningen ”*De åtgärder som behövs för att uppfylla balkens krav ska vidtas i följande prioriteringsordning...*” kan även tolkas som att det gäller alla verksamheter, inte bara de som är tillståndspliktiga enligt 9 och 11 kap eller dispenspliktiga enligt 7, 8 och 9.

4. Länsstyrelsen anser att förslaget att lagfästa skadelindringshierarkin är bra. Utredningen borde dock ha gått vidare med den övervägda funderingen att göra följdändringar i andra bestämmelser för att skapa en enhetlig

begreppsapparat (sid. 335). Att skadelindringshierarkin tydliggörs och återkommer på flera ställen i lag bidrar till tydlighet för samtliga aktörer och en bättre utgångspunkt för arbetet att utveckla ett konsekvent förhållningssätt till skadelindring och ekologisk kompensation. Förutsatt att begreppen är jämförbara kan även praxis framöver kunna överföras mellan bestämmelserna i miljöbalken, förordningar meddelade med stöd av miljöbalken, och relevant sektorslagstiftning.

I nuläget förekommer i och med utredningens förslag flera olika uttryck för skadelindringshierarkin. Länsstyrelsen har förstått att den hierarki man velat lagfästa är ”undvika, begränsa, återställa, kompensera”. Se sammanställning nedan för jämförelse av använda begrepp.

Paragraf	1	2	3	4	Skadan
2:8 a MB	Undvika	Begrän sa	Återställ a	Kompensera	Skada eller olägenhet för miljön
”6:7 MB” Nu 6:35 5p. MB	Undvika Förebygg a	Minska Hindra	Avhjälpa Motverk a +avhjälpa	Kompensera (Kompenser a)	Negativa miljöeffekter , (ny lydelse)
”6:12 7p. MB” Nu 6:11 5p. MB	Förebygg a	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	Begräns a	Återställa	Kompensera	Skada på eller olägenhet för omgivningen
16 a § VägL	Förebygg a	Hindra	Motverka	Kompenser a	
3:12 VägF	Förebygg ga	Hindra	Motverka	Kompensera	Skada på miljön
2:9 JBL	Förebygg a	Hindra	Motverka	Kompensera	Skada på miljön
11 § JBF	Förebygg a	Hindra	Motverka	Kompensera	
Nationalpark sF.	Kompensera intrånget i skälig utsträckning				

Länsstyrelsen är medveten om att terminologin härrör från MKB-direktivet men ser inte att man äventyrar ett korrekt införlivande av direktivet genom att istället använda skadelindringshierarkins nu föreslagna begrepp.

5. Kopplingen mellan ellagen och miljöbalken lyder ”Bestämmelsen i 2 kap. 8 a § miljöbalken ska tillämpas som om linjen vore tillståndspliktig enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken.”, vilket gör det tydligt att skadelindringshierarkin ska tillämpas. Dock är kopplingen mellan väglagen och lag om byggande av järnväg annorlunda utformad. Istället för att explicit uttrycka att vid prövningen av en plan ska 2 kap 8a§ miljöbalken tillämpas, så uttrycks kopplingen som att fastställelse av plan ska jämföras med tillstånd meddelade enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen önskar en tydligare lydelse för bättre koppling till 2-4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken vid prövning av planer för väg eller järnväg. Alternativt skulle den tvådelade prövningen och skadelindringshierarkin bli ännu tydligare om begreppen, undvika, begränsa, återställa, kompensera lyftes in direkt i de olika sektorslagstiftningarna.

6. Det hade varit intressant om utredningen hade lyft möjligheten att även anmälningsärenden såsom anmälan om vattenverksamhet som inte skadar fisket (och därför inte träffas av 11 kap. 8 § miljöbalken) samt anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, tydligare kan omfattas av skadelindringshierarkin samt kompensationsåtgärder.

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 prövningar 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 skadelindringshierarkin.

Ett exempel på en situation där kompensationsåtgärder hade lett 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 och kompensation fungera som verktyg.

7. För att kunna avgöra kompensationens omfattning och motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster eller bidra till EU:s mål om ”no nett loss” önskar länsstyrelsen förtydligande kring kraven på kompensationens omfattning. Exempelvis är dispenser i generella biotopskydd ett område där kompensation ofta används men nivån på kompensation når sällan upp till de värden som ska kompenseras. Detta är särskilt tydligt inom dispenser för alléer.

Bland annat på sid 139 redogörs för vem som har ansvar för kompensation och att åtgärderna bör utformas i samråd med, och godkännas av tillsynsmyndigheten. Detta är bra i många fall där länsstyrelsen eller domstol är prövande myndighet men vid upprättande av exempelvis detaljplaner och vägplaner finns inte samma prövande funktion och alltför stort ansvar kan då anses ligga på verksamhetsutövaren. En länsstyrelse kan förvisso välja att

inte tillstyrka en plan men det kan vara ett alltför grovt verktyg i sammanhanget.

Frågeställningar som särskilt bör beaktas av statliga myndigheter

Påverkan på offentliga utgifter inom myndighetens område med anledning av förslagen.

Länsstyrelsen ser en viss ökad arbetsmängd gällande ökat behov av styrning i samband med upprättande av MKB:er. Även bedömning och granskning av MKB:er kommer ge viss ökad arbetsmängd. Arbetet kan komma att underlättas när arbete med kompensationspooler kommer igång.

En uppskattning av antal berörda mål, ärenden eller projekt inom myndighetens område som kan beröras av förslagen.

7 kap: Dispenser i reservat: 11 ärenden 2017, hälften är dock ärende som rör förvaltning av skyddade områden där behov av kompensation ej bedöms föreligga. Natura 2000 7:29: 0 ärenden 2017, under 2018 väntar vi 2 ärenden som troligen kommer kräva omfattande kompensationsutredningar. Strandskydd: 18 dispenser och upphävande av strandskydd under 2017. Kompensation skulle kunna vara aktuell i hälften.

8 kap: ca 5 artskyddsdispenser per år, kompensation borde vara tillämplig i de flesta fall

9 kap: 3-6 ärenden inom miljöfarlig verksamhet per år.

11 kap: tillstånd för vattenverksamhet: ca 25 ärenden varav man använder kompensation i 40-50%, här är det främst 11:8 som används.

16 kap: biotopskydd: 33 ärende under 2017, i de flesta biotopskyddsdispenser används kompensation.

PBL: Under 2017: 76 begäran om yttrande över samråd och 54 begäran om yttrande över granskning för detaljplan enligt PBL. Knappt hälften bedöms som projekt där kompensation skulle kunna behöva tillämpas i någon grad.

Väg- och järnvägslagen: 4 begäran om tillstyrkan av plan enligt väglag eller lag om byggande av järnväg. Kompensation ofta tillämpligt i dessa projekt. 2 beslut om BMP i väg- och järnvägsplaner

Länsstyrelsen bedömer att den senaste tidens fokus på ekologisk kompensation och Miljösamverkan Sveriges projekt med ekologisk kompensation kommer att medföra en ökning av användandet inom flera olika delar av myndighetens områden.

Hur förslagen kan påverka förutsättningarna för att bygga bostäder, infrastruktur och andra byggnadsverk. (Denna punkt gäller de myndigheter som är berörda av frågeställningen)

Lagförslagen innebär tydligare förutsättningar för fortsatt och mer hållbar exploatering. Förutsättningarna att genomföra exploateringsprojekt kommer liksom idag att vara beroende av att projektet uppfyller kraven för tillåtlighet. Påverkan på exploateringsprojekt bedöms vara låg, kostnaderna kan öka något där ambitionsnivån att kompensera är hög. Då materiell grund

för kompensation saknas i planer riskerar man dock att huvudsakligen påverka kostnaderna för framtagande av MKB medan kostnad för själva kompensationen uteblir.

Konsekvenser av och möjligheter att tillämpa förslagen vid exploatering eller annan ändrad markanvändning, med hänsyn till frågor som rör bland annat äganderätt, rådighet, möjlighet till långsiktiga ekonomiska åtaganden mer mera.

Länsstyrelsen har sällan varken inblick i eller tillsyn över frågor om äganderätt eller ekonomiska åtaganden och har därför svårt att kommentera frågan. Dock ser Länsstyrelsen att frågan måste lösas genom förenklingar kopplat till rådighet m.m. för att kompensation ska bli enklare att genomföra.

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

Länsstyrelsen är positiv till införande av kompensationspooler men ser liksom utredningen både för- och nackdelar med den. För att kompensationspooler ska stärka ekologiska sammanhang bör de regionala planerna för grön infrastruktur fungera som underlag vilket ställer krav på styrning av kompensationspoolernas utveckling.

Länsstyrelsen anser att det är bra om försöksverksamheter i vissa län i samarbete med intresserade kommuner genomförs. I detta arbete kan även Miljösamverkan Sveriges projektgrupp för ekologisk kompensation vara en part.

Det kunde vara fördelaktigt om kompensationspooler och vägledning var utarbetade redan när lagförslaget genomförs. Syftet med lagförslaget skulle kunna vara lättare att uppnå om systemet med kompensationspooler fanns på plats, särskilt i de delar som bygger på frivillighet. Länsstyrelsen ser dock inte detta som något större problem men vill påpeka att det är önskvärt att riktlinjer kring hur kompensationspooler ska fungera tas fram snabbare än arbetet med försöksverksamheten samt att tillsynsansvaret kring poolerna utreds.

De som medverkat i beslutet

Länsråd Johan Blom har fattat beslut i detta ärende, naturvårdshandläggare Nina Rees har varit föredragande, i beslutet har även enhetschef Christina Hägglund och verksamhetschef Torben Ericson deltagit.

Så här hanterar vi dina personuppgifter

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