



Er ref/dnr: M2017/01115/Nm
Vårt dnr: 2018/091

Miljö- och energidepartementet

Stockholm 6 sep 2018

Yttrande över betänkandet Ekologisk kompensation (SOU 2017:34)

Riksföreningen har tagit del av rubricerad remiss och vill härmed lämna följande synpunkter.

Sammanfattning av Naturskyddsföreningens synpunkter

- Vi tillstyrker slutsatserna och förslagen i betänkandet - med något undantag se nedan - och menar att det är hög tid att realisera en kompensationsprincip i det svenska regelverket som rör nyttjande och bevarande av naturmiljön. Betänkandet är mycket gediget och förslagen är väl och grundligt underbyggda.
- Vi är dock starkt kritiska till att regeringen redan i utredningsdirektiven uteslöt de areella näringarna från utredningen. Det är i jord- och skogsbruk som över tid de största förlusterna av biologisk mångfald och ekosystemtjänster sker. Det är därför djupt ologiskt att undanta dessa sektorer från principen och regelverk om kompensation. Nästa steg är rimligen att utreda och föreslå motsvarande regler för de verksamheter där de största förlusterna av sker, nämligen i de areella näringarna.
- Vidare var direktiven begränsade till skada/förlust av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Denna avgränsning var både bra och nödvändig. I syfte att utveckla och vässa miljöpolitiken bör regeringen överväga om inte motsvarande kompensationsregler bör omfatta andra delar av miljön. Det vore lämpligt att, utifrån erfarenheter från tillämpningen av detta nya regelverk, överväga att bredda reglerna till att omfatta andra viktiga och för samhället värdefulla komponenter eller aspekter av miljön.
- Vi ser framför oss att dessa nya regler kommer att bidra till att föra in ekosystemtjänsterna i olika relevanta planerings- och samhällsbyggnadssammanhang, dvs. där det är viktigt att dessa hanteras och beaktas.
- Det är utmärkt – och mycket viktigt - att skadelindringshierarkin nu författningsregleras i miljöbalken.
- Ekosystemtjänster, ett av skyddsobjekten enligt utredningsdirektiven, ingår inte bland de allmänna intressena i plan- och bygglagen. Detta är givetvis omodernt, och en stor brist som bör åtgärdas.

- Vi önskar att regeringen utan dröjsmål, efter värdering av inkomna synpunkter i remissen, lägger förslag till riksdagen om de föreslagna lagändringarna. Vidare att, så fort riksdagsbeslut är fattat, nödvändiga ändringar i förordningar sker, och att berörda myndigheter aktivt sätter igång att implementera och tillämpa detta nya, breddade kompensationsregelverk. Vi utgår också från att berörda näringslivssektorer konstruktivt medverkar till en god tillämpning.

Specifika och fördjupade synpunkter

Naturskyddsföreningen instämmer i och tillstyrker de förslag som läggs i betänkandet. Vi får nu, när regering och riksdag gör verklighet av dessa förslag, en uppdaterad och mer modern lagstiftning när det gäller krav på kompensation. Det är en självklarhet att den som förstör eller utarmar biologisk mångfald och/eller ekosystemtjänster också ska vara skyldig, att på egen bekostnad, kompensera sådana förluster. Detta är en helt nödvändig åtgärd om vi ska kunna bryta den pågående och allvarliga förlusten av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Att ställa krav på kompensationsåtgärder i samband med exploatering bidrar också till en mer korrekt tillämpning av den grundläggande principen om att förorenaren ska betala den eventuella miljöskada som verksamheten medför, Polluter Pays Principle.

I och med att vi tillstyrker förslagen i princip i dessas helhet tar vi i yttrandet inte upp varje förslag för sig. Vi utvecklar dock nedan en del resonemang som bl.a. rör tillämpningen av det tilltänkta regelverket, liksom att vi problematiserar en del kring ekologisk kompensation.

Om kommittédirektiven

Föreningen är starkt kritisk till att regeringen redan i utredningsdirektiven uteslöt de areella näringarna från utredningen. Det är jord- och skogsbruk som över tid orsakar de största förlusterna av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Det är därför djupt ologiskt att undanta dessa sektorer från principen och regelverk om kompensation. Detta är en stor brist som dock inte utredningen ska lastas för. Vi hoppas och tror att när de nu föreslagna förändringarna realiserar och börjar tillämpas så kommer det att stå klart för alla berörda att det är helt ohållbart att undanta de areella näringarna från regelfästa krav om kompensation. Att undanta vissa verksamheter från kravet på ekologisk kompensation bidrar till en snedvriden konkurrens, och att principen om förorenaren betalar åsidosätts.

Vidare var direktiven begränsade till skada/förlust av just *biologisk mångfald och ekosystemtjänster*. Denna avgränsning var både bra och nödvändig. I syfte att utveckla och vässa miljöpolitiken bör regeringen överväga om inte motsvarande kompensationsregler bör omfatta andra delar av miljön. Det vore lämpligt att, utifrån erfarenheter från tillämpningen av detta nya regelverk, överväga att bredda reglerna till att omfatta andra viktiga och för samhället värdefulla komponenter av miljön. Med andra ord kan det finnas behov av annan (miljörelaterad) kompensation vid sidan av nu föreslagna kompensation för ekologiska värden.

Allmänt om kompensation

Frågan om kompensation för intrång och skada på och i naturmiljön har funnits närvarande i miljöpolitiken under flera decennier, t.ex. i den tidigare naturvårdslagen, där kallad gottgörelse. Redan i skrivelsen En samlad naturvårdspolitik beskrev regeringen en miljöpolitik som innefattar kompensation: ”I princip bör den som genom sin verksamhet orsakar skada på naturen dvs. orsakar naturvårdsproblem också stå för finansiering av de åtgärder som krävs för att lösa problemet”. Vidare anförde regeringen: ”Kompensationskrav

är ett sätt att se till att eventuella intrång eller förlust av naturvärden inkluderas på ett tidigt stadium i olika planeringssituationer. Kompensation skall dock ses som något som blir aktuellt först när man inte lyckas förebygga förlust av naturvärden¹. Föreningen menar att dessa skrivingar i allra högsta grad fortfarande är relevanta, och att det är hög tid att realisera detta synsätt genom metodiska förändringar och kompletteringar i regelverket.

Naturskyddsföreningens grundsyn kring nyttjande och påverkan på naturmiljön är följande. Bindande regler - i princip "lika för alla" - måste ligga i botten, så som varande samhällets spelregler för att nyttja mark, vatten och naturresurser. Utformningen av dessa regler måste så långt möjligt tillgodose följande kriterier: 1) god förutsebarhet, 2) konkurrensneutralitet (ingen ska kunna glida med som "free rider"), 3) effektivt i relation till ändamålet dvs. på ett effektivt sätt styra mot måluppfyllelse av riksdagens miljö kvalitetsmål med tillhörande preciseringar (= bl.a. bromsa/hindra förlust av biologisk mångfald och ekosystemtjänster). Samhället bör alltså ställa krav på kompensation i de verksamheter där det är befogat. *Utöver* dessa bindande regler bör det självklart finnas såväl utrymme som incitament för frivilliga åtgärder.

Ett incitament (för frivilliga insatser) kan vara att visa att "verktyget i lådan fungerar", dvs bidra till den praktiska utvecklingen av fungerande ekologisk kompensation. Men detta sker då alltså *utöver* tillämpningen av det bindande regelverket om kompensation. Frivilliga kompensationsåtgärder ger rimligen goda möjligheter till goodwill för verksamhetsutövaren och i förlängningen en konkurrensfördel.

Ett felaktigt utformat system med kompensation, t.ex. utan att skadelindringshierarkin finns inskriven i regelverket, skulle kunna leda till att exploatering med tillhörande förluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster *ökar*, dvs. *motverkar* syftet med kompensation. Detta genom att påstådd kompensation kommer att underlätta att få tillstånd till verksamheter som bedöms medföra förluster. Vi kan notera att detta fenomen redan idag förekommer vid ansökan och prövning av vissa ärenden. Dvs. att skadelindringshierarkin inte respekteras, och att man väger in kompensation redan innan återstående skada är beskriven och bedömd inom ramen för själva prövningen. Vi menar att det system som har etablerats genom art- och habitatdirektivets bestämmelser i artikel 6 (särskilt artikel 6.3 och 6.4) utgör ett bra exempel på en utformning där man tillämpar en skadelindringshierarki. I allt väsentligt upplever vi att förslagen i betänkandet ansluter till den utformningen.

Det är viktigt att det samhällsekonomiska värdet av biologisk mångfald och ekosystemtjänster lyfts fram, som en stor tillgång "på plussidan" för samhället. Kompensation kan och bör därför beskrivas som att det handlar om investeringar i den tillgång som biologisk mångfald och ekosystemtjänster utgör. Omvänt kan förlust av biologisk mångfald och ekosystemtjänster beräknas med olika generella metoder och uppskattningar (se t ex rapporter från EU-kommissionen och TEEB²). I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att sådana (monetära) beräkningar alltid riskerar att bli ofullständiga, och behäftade med metodfel. Andra värderingsmetoder än monetära måste också erkännas som giltiga och relevanta.

Vi ser framför oss att dessa nya regler kommer att bidra till att föra in ekosystemtjänsterna i de olika planerings- och samhällsbyggnadssammanhang där de hör hemma. Det är bra att ekosystemtjänsterna framöver bättre kommer att beskrivas där, och framför allt analyseras med avseende på risk för skada och förlust. Först då kommer samhället att "på riktigt" värdesätta dessa tjänster.

¹ regeringens skrivelse 2001/02:173, avsnitt 2.7.3 Strategier, styrmedel och principer i naturvårdsarbetet, s. 30-31

² Se <http://www.teebweb.org/>

Det är utmärkt – och helt nödvändigt - att skadelindringshierarkin nu skrivs in i miljöbalken. Skada och förlust ska alltid så långt det överhuvudtaget är möjligt minimeras, och det är den återstående skadan som ska kompenseras.

Det bör enligt vår mening eftersträvas ett så ”rakt ansvar” som möjligt mellan 1) den som gör intrånget/exploateringen (oftast benämnd verksamhetsutövaren) och genom detta genererar behovet av kompensation, och 2) den som ska ansvara för kompensationen, inklusive måluppfyllelsen över tid av denna, med andra ord ansvara för den ekologiska funktionaliteten. Vi menar att erfarenheter från miljöpolitiken och dess genomförande ger vid handen att tydliga och raka ansvarsförhållanden och roller är en stark framgångsfaktor. Motsatsen – otydliga roller och/eller oklara ansvarsförhållanden – medför ofta problem vid genomförande och ansvarsutkrävande. Eftersom ett framgångsrikt genomförande av ekologisk kompensation måste betraktas som tämligen svårt och tekniskt, och ofta kostnadskrävande, är det nödvändigt att bära med sig dessa aspekter vid den slutliga utformningen av regelverket.

Lite om begreppet ”nettoförlust”

Att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster har varit – och är – en avgörande utgångspunkt i arbetet med ekologisk kompensation. I avsnittet Bedömning av nettoförluster görs vissa resonemang kring detta begrepp, vilket är bra. Vi menar att begreppet ”netto” med nödvändighet medför att man måste se till förekomst av - och förluster av - biologisk mångfald och ekosystemtjänster *över tid och rum*. Vi saknar tydliga resonemang som just tar fasta på att det i landskapet – över tid – ska finnas kvar lika mycket av biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Med andra ord; att kompensationen för förlusterna (”återstående skada”) ser till att så blir fallet. Det finns en risk i att tänka att avsättandet av ett visst område som naturreservat skulle säkerställa att det ”netto” över tid inte blir någon förlust. Men så blir ju inte fallet om de förluster som den tillåtna verksamheten medför inte kompenseras på annat sätt. Däremot åter- eller nyskapande av naturvärden och/eller ekosystemtjänster, som därefter förvaltas korrekt, kan balansera (genom kompensation) förluster så att det netto över tid och rum inte sker någon förlust.

Ytterligare en dimension i detta sammanhang är att kompensationen måste vara ekologisk funktionell över tid, dvs. fungera på det avsedda sättet beträffande att verkligen kompensera för identifierade förluster, dvs återstående skada. Det finns en hel del erfarenheter om detta från många länder runt om i världen (vilka också redovisas i betänkandet och dess bilagor). Från Sverige är erfarenheterna klart begränsade. I detta ligger givetvis också att det måste finnas en fungerande förvaltning, inklusive finansiering av denna, för kompensationsåtgärderna. Även detta berör betänkandet, vilket är bra.

Detta kopplar till behovet av att göra en översyn av om det behövs regler rörande krav om att ställa *ekonomisk säkerhet* för att kompensationens syfte och mål ska uppnås över tid. Konkurer, företagsnedläggningar etc. medför alltid en risk att kompensationsåtgärderna inte kan genomföras och förvaltas som avsett, dvs. att kompensationen inte uppfyller sitt avsedda syfte. Erfarenheter – såväl goda som mindre goda – bör hämtas från områden som täktstillstånd och efterbehandling samt från gruvsektorn. Det är en självklar grundprincip att notan för kompensationen inte i slutänden ska hamna hos skattebetalarna.

Beträffande begreppet ”motverka nettoförlust” hade vi önskat att utredningen fört tydligare resonemang om just nettoaspekten (över tid och rum). Dessa aspekter bör beaktas när förslag till riksdagen (proposition) utformas.

Om kompensation och MKB m.m.

Att upprätthålla skadelindringshierarkin innebär i praktiken upprätthålla en prövning i flera steg. Det är knappast rimligt att underlaget om kompensation ska vara ”komplett” redan i underlaget till första ”fasen” i prövningen. Den kan ju faktiskt resultera i ett avslag; verksamheten får inte tillstånd (eller i förekommande fall tillåtlighet). Om verksamheten får sitt nödvändiga tillstånd väcks alltså frågan om kompensation för ”återstående skada”. För att stipulera tydliga krav/villkor för detta måste prövningsmyndigheten då förmodligen i det flesta fall begära in kompletterande underlag om just vad som beräknas bli ”återstående skada”.

Man bör alltså ofta tänka i minst två steg beträffande underlag, i linje med att upprätthålla skadelindringshierarkin. Det kan ju vara mycket svårt (för att inte säga omöjligt) att redan i ett tidigt MKB-skede beskriva vad som kommer att vara ”återstående skada”, dvs. vad som ska kompenseras (givet att tillstånd/tillåtlighet ges). Detta ”vet” man ju först när summan av de skadelindrande-, förebyggande-, bästa lokalisering- etc -åtgärderna har beräknats, och den återstående skadan kan summeras. Det är stor risk för tankefel om man utgår från att man kan säga vilken den återstående skadan blir prövningens initiala skede. Syftet med skadelindringshierarkin är ju att verkligen minimera de negativa effekterna (skadan), i linje med bl. a. 2 kap miljöbalken. Det är en rejäl utmaning i sig. Vi vill verkligen instämma i betänkandets klargörande: ”Skadelindringshierarkin innebär att alla rimliga åtgärder för att undvika och minimera påverkan från en exploatering ska vidtas innan behovet av kompensation fastställs” (s. 83).

Med andra ord: strävan att låta kompensationsbehovet komma in i ett tidigt skede (läs t.ex. MKB-skedet) får inte leda till att skadelindringshierarkin inte upprätthålls på ett fullödigt sätt.

Något om habitat banking, kompensationspooler och biobanker

Föreningen anser inte att det är en prioriterad fråga att nu sjösätta system med habitatbanker och liknande. Det viktiga *nu* är att sjösätta det föreslagna regelverket, och få erfarenheter av hur detta fungerar i praktiken. Detta inkluderar inte minst att följa upp att kompensationen verkligen över tid får god ekologisk funktion, dvs. att den verkligen fungerar som avsett. Erfarenheterna från olika länder visar att det inte är helt lätt att verkligen kompensera de förluster som de tillståndsgivna verksamheterna har lett till.

Något om koppling till grön infrastruktur

Vi instämmer i skrivningar som lyfter kopplingen till regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. Dessa kan ge vägledning kring när, var och hur kompensation ska ske. Grön infrastruktur har ju fokus på den rumsliga aspekten, dvs. *var* i landskapet. Tillsammans med s.k. ekosystemtjänstbedömningar, kan dessa planer underlätta för t.ex. kommuner att identifiera områden som har ett betydande allmänt intresse och områden där ekologisk kompensation kan göra särskilt stor nytta.

Allmänna intressen i PBL

Det som enligt plan- och bygglagen räknas som allmänna intressen i plan- och bygglagen (PBL) refereras i betänkandet. Allmänna intressen är bland annat natur- och kulturaspekter, utformningen av bebyggelse samt vissa bestämmelser i miljöbalken. Vi vill i detta sammanhang påpeka att *ekosystemtjänster* (ett av skyddsobjekten enligt utredningsdirektiven) inte ingår i detta sammanhang. Detta är givetvis omodernt, och en stor brist. Det är en fråga

som bör bli föremål för annan utredning, dvs. en som rör PBL. Föreningen kan konstatera att det finns en hel del andra brister som rör PBL och miljöpolitikens genomförande, som bör ses över genom lämplig utredning.

Detta remissvar har utarbetats av Jan Terstad, chef för Skog- och naturvårdsavdelningen, med hjälp av miljörättsjuristen Rebecca Nordenstam, och är förankrat med föreningens generalsekreterare Karin Lexén, samtliga på Naturskyddsföreningens rikskansli.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan

Johanna Sandahl
ordförande

Jan Terstad
chef för Skogs- och naturvårdsavd.