

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljö- och energidepartementet

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

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Betänkandet Ekologisk kompensation (SOU 2017:34) innehåller ett antal åtgärdsförslag som sammanfattas i tre delar:

- Utveckla befintlig lagstiftning.
- Införa försöksverksamhet av kompensationspooler, som förmedlar värdeskapande insatser för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.
- Öka kunskapen om och användandet av ekologisk kompensation genom praktiska vägledningar och stimulering av såväl frivilliga som obligatoriska kompensationsåtgärder.

Förslagen till utveckling av befintlig lagstiftning omfattar ändringar i bl.a. miljöbalken (1998:808), plan- och bygglagen (2010:900), väglagen (1971:948), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, ellagen (1997:857) och lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.

Bland de föreslagna ändringarna i miljöbalken kan nämnas införande av krav på redovisning av planerade kompensationsåtgärder som underlag i miljökonsekvensbeskrivning (MKB) och införande av obligatoriskt krav att bedöma behovet av ekologisk kompensation.

I plan- och bygglagen (PBL) föreslås bl.a. en ändring för att i detaljplan kunna ställa krav på kompensationsåtgärder i bygglov, startbesked eller slutbesked för åtgärd som innebär väsentligt ändrad markanvändning.

I väglagen föreslås bl.a. att vägplaner ska omfattas av krav på redovisning av planerade kompensationsåtgärder i MKB samt att bedömning av behov av ekologisk kompensation och planerade kompensationsåtgärder ska redovisas i vägplan enligt väglagen.

Skillnaden mot dagens reglering för företagen är bl.a. att det tydligare framgår av lagstiftningen att planerade kompensationsåtgärder ska redovisas. Vidare ska det bli tydligt att skadelindringshierarkin och principen om en tvådelad prövning gäller inom ramen för själva tillståndsprövningen av en verksamhet enligt miljöbalken eller lagstiftning som hänvisar till 2 kap. miljöbalken. Krav rörande

kompensation har kunnat ställas vid tillståndsprövning och dispensprövning enligt miljöbalken redan tidigare. Med de nya reglerna blir det tydligt att det alltid behöver finnas ett underlag rörande planerade kompensationsåtgärder samt att det alltid ska göras en bedömning av huruvida kvarstående skada behöver kompenseras efter det att undvikande skett och skyddsåtgärder vidtagits.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges bl.a. följande. Ekologisk kompensation är ett sätt för markexploatörer att betala för sin miljöpåverkan "i natura", dvs. att ersätta det som eroderats i det eroderades egen "valuta", t.ex. ersätta en förlorad våtmark med en ny våtmark på samma eller annan plats. Fokus ligger på att ersätta förlust av biologisk mångfald och ekosystemtjänster med samma eller snarlika ekologiska värden. Om tydliga kompensationskrav införs blir icke-marknadssprissatta samhällsekonomiska värden förknippade med förluster av naturkapital, kostnader för de aktörer som blir ansvariga för kompensation. En fördel med ekologisk kompensation anges vara att själva förekomsten av den medför att exploatören ur ett företagsekonomiskt perspektiv kommer att tänka mer i enlighet med skadelindringshierarkin. Principen att förorenaren betalar (PPP) omnämns.

Av betänkandet i övrigt framgår bl.a. följande. Utredningens förslag till utveckling av befintlig lagstiftning syftar till att öka förutsägbarheten och effektiviteten av tillämpning av ekologisk kompensation. Tillämpningen av de krav på kompensation som redan gäller har varit ojämn och oförutsägbar. Krav på redovisning av planerade kompensationsåtgärder i MKB och krav på att efterföljande prövning tar omhand förslag på kompensationsåtgärder ställs numera i EU:s MKB-direktiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt). Det gäller för miljökonsekvensbeskrivningar som omfattas av direktivet. Regleringen måste genomföras i Sverige.

Utredningens förslag ökar förutsägbarheten genom att tydliggöra det redan gällande kravet på underlag vid tillståndsprövning och dispensprövning rörande planerad ekologisk kompensation, liksom att krav ska ställas på kompensationsåtgärder som inte är orimliga. Den så kallade skadelindringshierarkin tydliggörs i miljöbalken så att det framgår att man vid tillståndsprövning och dispensprövning i första hand ska undvika skada, i andra hand vidta skyddsåtgärder och i tredje hand återställningsåtgärder.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges bl.a. följande. I stället för att markexploatören ska ersätta ekosystemtjänster som förlorats skulle, som nu ofta är fallet, antingen ekosystemtjänstfunktionalitet kunna tillåtas fortsätta försämrats, alternativt skulle miljöpolitiken kunna utformas så att ekosystemtjänstfunktionalitet upprätthölls, så långt den offentliga budgeten tillät, via sina anslagshöjningar. Ett alternativ till att inte kompensera, är att avstå från att genomföra aktuell exploatering.

Av betänkandet i övrigt framgår bl.a. följande. Om ekologisk kompensation fortsätter att vara en marginell företeelse, kommer många lokala värdefulla naturmiljöer, inklusive de ekosystemtjänster de ger, utarmas eller helt försvinna. Utan lagändringar bedömer utredningen det som osannolikt att nå ambitionen om att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster eller bidra till EU:s mål om "no net loss".

Betänkandet innehåller en redovisning av ett antal förslag som övervägts, bl.a. exploateringsavgift för ekologisk kompensation, möjlighet att besluta om kompensation vid tillsyn, möjlighet att i detaljplan

ställa krav på tillåtna värden för alla typer av störningar som omfattas av miljöbalken samt andra lagtekniska konstruktioner.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen saknar resonemang om hur företagen skulle kunna påverkas beroende på hur förslaget utformas. Även om utredningen i övrigt redovisar vissa överväganden och alternativa förslag anser Regelrådet att avsaknaden av information om huruvida alternativa lösningar har övervägts med beaktande av påverkan på företagen är en väsentlig brist. Regelrådet anser däremot att den information som ges i konsekvensutredningen om effekter av om ingen reglering kommer till stånd, även om den är kortfattad, får anses vara godtagbar.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar är bristfällig. Redovisningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av konsekvensutredningen framgår bl.a. följande. Frågan om ekologisk kompensation regleras i MKB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt) och SMB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan). Utredningen menar att dess förslag är nödvändiga för en effektivare och mer konsekvent tillämpning av verktyget ekologisk kompensation i svensk miljö- och planlagstiftning. Samtidigt garanteras genom förslagen ett tillräckligt klart och precist genomförande av MKB-direktivet mot bakgrund av dess syfte på denna punkt. Utredningen gör vidare bedömningen att det måste finnas en grund för att ställa krav på nödvändiga kompensationsåtgärder för att följa MKB-direktivets krav.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen innehåller en redogörelse för förslagets förhållande till EU-rätten. Tillsammans med den information som ges i betänkandet i övrigt ger förslagsställaren en bild av vilka delar av EU-rätten som har en direkt påverkan på de aktuella förslagen. Regelrådet anser att det hade varit önskvärt med en närmare analys av frågan om förslagen i någon del kan anses gå utöver de krav som ställs enligt direktiven. Trots det finner Regelrådet att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten sammantaget är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att föreslagna lagändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2018. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för handläggningen och bedömningen av ärenden som har påbörjats före den 1 juli 2018. Vidare anges att för att underlätta konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation föreslås information till alla berörda aktörer genom vägledning/lathundar. Innan vägledning finns på plats bedöms förarbeten och praxis kunna ge ledning för tillämpningen.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen saknar en redovisning gällande hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande. Det framgår varken av konsekvensutredningen eller av betänkandet i övrigt i vilken utsträckning utredningen har övervägt tidpunkten för ikraftträdande och hur den kan påverka de företag som berörs. Ett införande av förslaget borde såvitt Regelrådet kan bedöma medföra ett behov av tid för anpassning i såväl myndigheter som företag varför en sådan redovisning är väsentlig. Konsekvensutredningens redovisning av behovet av speciella informationsinsatser är kortfattad. Det är svårt att bedöma grunderna för den bedömning som utredningen har gjort av behovet av speciella informationsinsatser.

Regelrådet finner mot bakgrund av vad som ovan har anförts att redovisningen av såväl särskild hänsyn till tidpunkten för ikraftträdande som behovet av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framgår bl.a. följande. De företag som kommer att omfattas av förslagen är företag som har för avsikt att ansöka om tillstånd eller dispens för sådan verksamhet som redan i dag omfattas av krav på tillståndsprövning och dispensprövning enligt miljöbalken samt krav på att inom ramen för en tillståndsprövning redovisa en miljökonsekvensbeskrivning. Varje år sker i genomsnitt över 600 tillståndsansökningar sammantaget till svenska mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer för miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. Tillståndspliktiga verksamheter finns exempelvis inom jordbruk, vattenbruk, vattenkraft, gruvindustri, avfallsindustri m.fl. Företag som har för avsikt att söka tillstånd eller dispens för en verksamhet eller åtgärd som omfattas av krav på tillstånd enligt sektorslagar som hänvisar till balken kommer också att påverkas. Företag som är underentreprenörer (MKB-underlagskonsulter, konstruktionskonsulter, markberedningsföretag etc) till ovan nämnda företag kan komma att få uppdrag om genomförande av kompensationsåtgärder.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen saknar information om berörda företag utifrån antal och storlek. Inte heller den information som finns i övriga delar av betänkandet ger möjlighet att bedöma vilka företag som kan påverkas. Redovisningen av de branscher som kan påverkas skulle med fördel kunna vara mer utförlig men innehåller grundläggande information.

Regelrådet finner mot denna bakgrund att redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig men att redovisningen vad gäller bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Av konsekvensutredningen framgår bl.a. följande. Tidsåtgång för själva framtagandet av underlag kan möjligen öka något i realiteten även om det är fråga om sådant underlag som redan i dag redovisas av företag som aktivt arbetar med kompensationsåtgärder och tillämpningen av lagstiftningen på ett väl initierat sätt. Samtidigt kan tidsåtgången för prövningarna minska när det blir tydligare och därmed mer förutsägbart att underlag om planerade kompensationsåtgärder behöver finnas med tidigt i processen. Avsikten är att frågan om kompensation därmed inte blir en överraskning för berörda aktörer sent i processen med extra tidsåtgång som följd. Sena anspråk på kompensationsåtgärder och utdragna skriftväxlingar om just sådana åtgärder i ett sent skede av processen kan förhoppningsvis undvikas med de föreslagna reglerna. Det finns även andra fördelar med ett system för ekologisk kompensation, där exploitörer på ett tidigt stadium kan få en tydligare bild av vad som kan krävas av dem för att eventuellt kompensera för kvarvarande miljöskada. Detta kan leda till att tillståndsprocessen påskyndas med tidsvinster som följd. Potentiella konflikter kan även komma att uppmärksammas på ett tidigare stadium vilket bedöms kunna bli kostnadsbesparande.

Regelrådet konstaterar att det saknas konkreta bedömningar av de administrativa kostnaderna för företagen såväl i det enskilda fallet som den totala effekten av förslagen. De bedömningar som görs är alltför generella och obestämda för att det ska vara möjligt att kunna dra några konkreta slutsatser. Regelrådet anser att det inte är möjligt att utifrån den information som framgår av konsekvensutredningen och övriga delar av betänkandet få en bild av förslagets administrativa kostnader för förslagen.

Regelrådet finner att redovisningen avseende administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Enligt konsekvensutredningen visar forskning att kompensationsåtgärder när de aktualiseras vanligtvis motsvarar < 1 procent – 5 procent av budgeten för ett exploateringsprojekt inklusive administrativa kostnader. Detta innebär att exploatörer får en kostnad som de inte tidigare haft. Hur effekterna från dessa extra kostnader påverkar näringslivet beror på ett antal faktorer. Om en exploatör har möjlighet att lägga den extra kostnad som kompensationen innebär på slutprodukten, kommer kostnaden fördelas mellan exploatör och annan aktör (t.ex. företag, enskild individ). Kostnaden för ekologisk kompensation är i de allra flesta fall låg jämfört med exploaterings totala kostnad, särskilt i de fall när skadelindringshierarkin beaktas. Om kostnaden för en bedömd ekologisk kompensation anses alltför hög av en exploatör, så ökar incitamentet att göra anpassningar, så att kravet på kompensation minskar. Det kommer således att bli dyrare för företag eller verksamheter att bygga och förvalta byggnation i ekosystemtjänstvärdefulla miljöer, om inte stor hänsyn tas till relevanta ekologiska värden. Frågan om ekologisk kompensation kommer som en konsekvens in tidigare i tillståndsprocessen, vilket utredningen bedömer som fördelaktigt.

Regelrådet konstaterar att utredningen ger en mycket övergripande bild av vad kostnaderna för kompensationsåtgärder kan uppgå till i genomsnitt för berörda projekt. Det saknas dock bedömningar av vad kostnaderna kan bli i enskilda fall, för olika typer av företag eller vad förslagen kan ha för påverkan i övrigt på företagets verksamhet. Sammantaget anser Regelrådet att det saknas information för att göra en bedömning av påverkan på företagen vad avser övriga kostnader och verksamhet.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets påverkan på andra kostnader och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Enligt konsekvensutredningen kommer de markexploateringsföretag som hittills inte arbetat aktivt med kompensationstänkande i sin miljöhänsyn att påverkas mest negativt. De som redan gör det kommer att påverkas minst. I sin förlängning gynnar ekologisk kompensation de företag som är duktigast på att integrera ekosystemtjänstperspektivet i sin verksamhetsutövning. Om företaget (exploatören eller den som anlitar exploatören) konkurrerar på en marknad där konkurrenterna inte berörs av krav på kompensation, kan detta leda till att konkurrensen blir snedvriden, och de företag som åläggs kostnaden för ekologisk kompensation får konkurrensnackdelar.

Regelrådet anser att konsekvensutredningens resonemang om påverkan på konkurrensförhållanden med fördel hade kunnat utvecklas. Regelrådet konstaterar också att bristerna vad gäller uppgifter om vilka företag som kommer att beröras och hur gör det svårt att bedöma hur konkurrensförhållandena kan påverkas.

Regelrådet finner trots vad som ovan har angetts att redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Av konsekvensutredningen framgår bl.a. följande. Införande av krav på ekologisk kompensation behöver inte endast ha redovisade negativa effekter för näringslivet, då kompensationen också kan innebära att företagen har en möjlighet att diversifiera sina produkter (t.ex. certifiera, marknadsföra som miljövänlig produkt, etc.) och därmed möta nya kundgrupper eller ha möjlighet att ta ett högre pris för produkten. Ökade krav på ekologisk kompensation kommer innebära nya affärsmöjligheter för existerande och nya företag. De arbetstillfällen som utredningen i första hand har identifierat lämpar sig för dels personer med högre utbildning (ekologer, jurister, nationalekonomer, landskapsarkitekter, m.fl.),

dels personer med mer praktiska yrken (maskinförare, jordbrukare och anläggare, m.fl.). Det finns i dag inga studier gjorda för Sverige som undersöker utvecklingen av arbetsmarknaden kopplad till existerande och ökade krav på ekologisk kompensation. I USA har en grupp forskare undersökt kopplingen mellan ökade krav på ekologisk kompensation och ökad sysselsättning. Undersökningen studerade ekonomisk omsättning och effekter på arbetsmarknad kopplat till både restaurerings- och kompensationsbranschen. Resultatet visar att branschen skapat cirka 130 000 jobb och årligen omsätter cirka 10 miljarder US-dollar. Dessa jobb understödjer i sin tur ytterligare cirka 95 000 jobb och 15 miljarder US-dollar via indirekta effekter. Studien undersökte dock inte antalet jobb som kan ha försvunnit från företag som betalar för kompensation. Ett ökat kompensationskrav skulle också skapa nya affärsmöjligheter för markägare, som i dag antingen inte har några intäkter från sitt markinnehav eller framför allt baserar sina intäkter på någon form av utvinning (t.ex. virkesproduktion och jordbruksgrödor). Dessa markägare skulle få möjlighet att få intäkter för avsättning av mark och för olika slags skötselåtgärder. Genom avtal klargör ersättningsnivå och åtagande.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges bl.a. följande. Små företag tar antagligen inte på sig större exploateringsuppdrag, vilket gör att de antagligen inte kommer att beröras mer än marginellt av regelverket kring ekologisk kompensation. Små nischade företag kan naturligtvis få specifika uppdrag i större projekt där speciell kompetens rörande just utformning eller utförande av vissa kompensationsåtgärder är planerade. I de fall små företag gör exploateringar i marker med stora naturvärden, så kommer de att följa samma regelverk som större aktörer.

Konsekvensutredningen redovisar i övrigt inte några bedömningar vad avser särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen saknar information om de berörda företagens storlek. Regelrådet saknar även närmare bedömningar av påverkan på mindre företag, exempelvis vad gäller marknadsbarriärer för mindre företag.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Såvitt Regelrådet kan bedöma kan utredningens förslag innebära en väsentlig påverkan på de företag som berörs, både vad gäller administrativa kostnader och påverkan på övriga kostnader, verksamhet och konkurrensförhållanden. Regelrådet anser att det genomgående saknas konkreta redovisningar av sådan påverkan. Konsekvensutredningen innehåller vissa mer övergripande resonemang. Av vad som kan utläsas har dock inte några egentliga beräkningar eller någon form av mer konkreta analyser gjorts av förslagets påverkan på företagen. Vissa grunduppgifter om berörda företag saknas. Det framgår inte heller i vilken utsträckning samråd med representanter för berörda företag och branscher har genomförts och beaktats. Sammantaget anser Regelrådet att konsekvensutredningen inte ger den information som krävs för att förslagets konsekvenser för företagen ska kunna bedömas.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 19 september 2018.

I beslutet deltog Claes Norberg (ordförande), Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Ludvig Kimby.



Claes Norberg
Ordförande



Ludvig Kimby
Föredragande