

Stockholm den 28 september 2018

Miljö- och energidepartementet  
103 33 Stockholm

Dnr: 2017/01115/Nm

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

### **Sammanfattning**

Sveaskog är Sveriges största skogsägare och vi har aktivt engagerat oss i frågor kopplade till ekologisk kompensation ur ett markägarperspektiv både på internationell och på nationell nivå under många år. Vi tackar för möjligheten att inkomma med synpunkter på remissen och har valt att avgränsa våra synpunkter till förslagen kopplade till markåtkomst som är mest relevant för vår del.

Sveaskog har inga synpunkter på förslagen om en utvecklad lagstiftning. Däremot kan vi konstatera att en utvecklad lagstiftning kring ekologisk kompensation i linje med utredningens förslag skulle öka efterfrågan på kompensationsmarker och skapa starkare ekonomiska incitament för markägare för ett ökat mångbrukande i enlighet med regeringens målsättningar inom ramen för det nationella skogsprogrammet.

Sveaskog är positiv till marknadsbaserade lösningar för ekologisk kompensation, som exempelvis kompensationspooler. Vi bedömer däremot att utredningen i dessa delar är alltför detaljerad i förslag på utformning, bl a förordas att poolerna primärt ska drivas och förvaltas i kommunal/statlig regi. Sveaskog har erfarenhet både av att utforma direktkompensation och av olika kompensationsbanksystem. Myndigheter har en viktig roll vid alla typer av kompensationsprojekt men då framför allt i sin roll som tillsynsmyndighet över både verksamhetsutövare, och över kompensationsbanken. Bolaget ser problem med att myndigheter ska ta på sig ytterligare roller.

Utredningen har haft ambitionen att åstadkomma en effektivare och mer konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation. Sveaskog konstaterar att om förslagen om en utvecklad lagstiftning går igenom kommer det att bli tydligare *när* ekologisk kompensation ska utföras men utredningen har i lägre grad bidragit till att tydliggöra *hur* kompensationsprojekt ska utformas. Det som är resurskrävande idag är att det inte finns någon vägledning kring hur en kompensation ska värderas i förhållande till påverkan och vad som är en rimlig kompensation i förhållande till skada. Dessa frågor behandlas idag i segdragna förhandlingar mellan enskilda tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare vilket resulterar i kostsamma fördröjda tillståndsprocesser. Det gagnar varken naturvärden eller någon av de aktörer som är involverade i en kompensationsprocess. Vägledning för vad som utgör en rimlig kompensation krävs ifall målet är att tillämpningen av ekologisk kompensation ska öka i samhället.

## Detaljerade synpunkter:

### 1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Utredningen har haft en tydlig ambition att öka förutsägbarheten vid ekologisk kompensation men når inte hela vägen fram. MB föreslås kompletteras med paragraf 2 kap. 8a § som bl a ska ange att vid tillstånd eller dispens ska "de åtgärder vidtas som inte är orimliga för att kompensera skadan eller olägenheten." Eftersom det blir upp till tillståndsmyndigheten att bedöma vad som är "rimligt" att kompensera så bedömer Sveaskog att det finns en risk att oförutsägbarheten kommer att öka då definitionen av "rimligt" blir en förhandlingsfråga mellan verksamhetsutövare och myndighet. Utredningsdirektivets mål om en mer konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation kommer inte att uppfyllas eftersom olika länsstyrelser och kommuner kommer att göra olika bedömningar. Med tiden kommer det sannolikt att utvecklas en rättspraxis som tydliggör vad som är rimligt men på kort sikt kommer oförutsägbarheten kvarstå eller öka. Vägledning i denna fråga behövs.

### 4.4 Att bygga upp en kompensationspool

Sveaskog har besökt kompensationsbanksystem både i Kalifornien och i Tyskland samt gjort en förstudie över hur ett svenskt system skulle kunna utformas.<sup>1</sup> Det är glädjande att utredningen tagit del av bolagets erfarenheter och bygger stora delar av kapitel 4 på den förstudie som Sveaskog utförde i samarbete med Boliden och Enetjärn Natur.

Utredningen argumenterar för att en försöksverksamhet med kompensationspooler ska vara en myndighet, som kommun eller länsstyrelse, då endast dessa skulle ha möjlighet att sluta naturvårdsavtal för långsiktigt skydd (s. 155). Detta är felaktigt, vilken markägare som helst kan teckna naturvårdsavtal med staten och skriva in det i fastighetsregistret för att säkerställa långsiktigt skydd så bolaget förstår inte varför utredningen så starkt förordar statlig eller kommunal försöksverksamhet.

Sveaskog har praktisk erfarenhet av ekologisk kompensation och har arbetat mycket med frågan om additionalitet. Utredningen framför att frivilliga avsättningar inom ramen för en FSC-certifiering inte ska kunna säljas som ekologisk kompensation (s. 162). Bolaget delar utredningens inställning att skogsbruket har ett sektorsansvar som omfattar en viss areal frivillig miljöhänsyn. Det bör däremot vara en gemensam procentuell baslinje för alla markägare, oberoende av certifiering. Annars gynnas markägare som står utanför certifieringssystemen på en eventuell framtida kompensationsmarknad.

### 5.6 Om markåtkomst

Utredningen problematiserar markåtkomst stort. Med tanke på att vi i Sverige endast har genomfört ett fåtal större kompensationsprojekt så ställer sig Sveaskog frågande till slutsatsen att åtgärder behövs för att förbättra tillgången till kompensationsmarker. Tillgången kan förenklas genom tydligare riktlinjer för hur kompensationsprojekt ska utformas och genom att skapa mötesplatser för säljare och köpare men Sveaskog ställer sig tveksam till att markåtkomst för ekologisk kompensation i övrigt är särskilt problematisk utan det är andra steg i

<sup>1</sup> Nordin, J. et al, 2016. Habitatbanksystem – möjligheter och utmaningar med ett marknadsbaserat system för biologisk mångfald.

kompensationsprocessen som är betydligt mer kostsamma för verksamhetsutövaren. Att upplåta mark för ekologisk kompensation måste vara mer lönsamt än traditionellt skogsbruk för skogsägaren både på kort och på lång sikt för att vara intressant. Men under förutsättning att verksamhetsutövaren är villig att ersätta markägaren för inskränkningar i brukandet så är sannolikt de flesta markägare positiva till att upplåta sin mark för kompensationsändamål om det är en bättre affär än alternativ markanvändning.

### **5.6.7 Behövs en ny skyddsform?**

Sveaskog delar bedömningen att en ny skyddsform behöver tas fram för kompensationsområden ifall ambitionen är att tillämpningen av ekologisk kompensation ska öka. I hittills utförda större kompensationsprojekt har naturreservat eller naturvårdsavtal använts för att säkerställa det långsiktiga skyddet. Inget av verktygen är egentligen särskilt ändamålsenliga. Båda verktygen medför att verksamhetsutövaren tappar möjligheten att påverka förvaltningen av området. Om reservatsverktyget används för att säkerställa det långsiktiga skyddet av kompensationsområden så riskerar dessutom de statliga reservatsanslagen minska i samma takt som tillämpningen av ekologisk kompensation ökar vilket innebär att additionaliteten uteblir. Om intentionen är att användandet av ekologisk kompensation ska öka så bör ett särskilt skyddsverktyg tas fram som även inkluderar verksamhetsutövaren som avtalspart.

### **6.1.4 Tillgång till mark- och vattenområden**

Sveaskog delar utredningens bedömning om att markåtkomst för kompensationsåtgärder måste ske på frivillig basis. Vi har idag en lagstiftning som i vissa sammanhang medför möjligheter till expropriering av mark för samhällsnyttiga exploateringar. Vissa verksamhetsutövare önskar att samma lagstiftning ska vara möjlig att använda för markåtkomst för kompensationsåtgärder eftersom kompensationen många gånger är en förutsättning för exploateringen. Det är däremot inte rimligt och skulle strida mot Polluter Pays Principle ifall markägare tvingades tillhandahålla kompensationsmarker mot sin vilja.

### **6.9 Försöksverksamhet med kompensationspooler**

Sveaskog är positiv till marknadsbaserade lösningar för kompensation som dels garanterar en kvalitetssäkring, dels underlättar möte mellan säljaren och köparen. Utredningens förslag om kompensationspooler är därför intressant men utredningen är alltför detaljerad i hur poolerna ska utformas. Ett system måste utformas i bred samverkan med olika intressenter, framför allt de potentiella köparna och markägarna som ska tillhandahålla kompensationsmarker. Utgångspunkten måste vara att kompensationspoolerna motsvarar köparnas behov samtidigt som systemet utformas på ett attraktivt sätt för markägare så att huvudsyftet – underlättad markåtkomst – uppfylls. Med tanke på att 55% av de tätortsnära skogarna ägs av små privata skogsägare är det viktigt att representanter för småskogsbruket involveras i en försöksverksamhet.

Utredningen förordar att kompensationspooler ska förvaltas i statlig eller kommunal regi. Medverkande kommuner ska också kunna bidra med kompensationsmark. Utredningen anser vidare att kommuner eller länsstyrelser är de aktörer som har bäst förutsättningar att värdera kompensationsåtgärders naturvårdsnytta. Sveaskog ser problem med att samma huvudman dels kan vara tillståndsmyndighet för en verksamhet och därmed ställa villkor om ekologisk

kompensation, dels vara säljare av kompensationsåtgärder och dels vara tillsynsmyndighet för kompensationspoolen. Myndigheterna ska bidra i arbetet med att utforma ramverket för ett kompensationspoolssystem men alla aktörer som kan uppfylla kraven som sätts för systemet borde ges möjlighet att medverka på samma villkor och det är viktigt att tydliggöra rollfördelning.

Sveaskog delar bedömningen att försöksverksamhet för kompensationspooler måste ha en relativt stor grad av flexibilitet både när det gäller principen om lika-för-lik och närhet. Kompensationsbanksystem finns i ett flertal länder men gemensamt för de flesta av dessa länder är ett högt exploateringsstryck som skapar en stor efterfrågan. I Sverige har vi inte alls samma exploateringsstryck vilket gör att "kompensationsvärdena" kan bli svårsålda vid låg flexibilitet. Markägare kommer inte att våga investera i kompensationspooler om efterfrågan är svårbedömd.

### 6.10.1 Vägledningar om ekologisk kompensation

Utredningen föreslår att olika myndigheter ska utarbeta vägledningar, ett arbete som delvis förefaller ha påbörjats. I vägledningarna föreslås en eller flera resursomvandlingsmetoder ingå. Sveaskog ser att detta kan bidra till att tydliggöra *hur* kompensationsprojekt ska utformas. Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att olika beräkningsmodeller vanligtvis bygger på en ambition om *No Net Loss*. I Sverige finns inget stöd i lagstiftning för att kräva *No Net Loss* utan utredningen förslår att kompensationen inte ska vara *orimlig* utan att definiera om det är ur ett ekologiskt perspektiv, ekonomiskt perspektiv eller både och. Målet med kompensationsprojektet blir därför otydligt. Vägledningar bör även ge stöd för vad som är en rimlig kompensation i syfte att öka förutsägbarheten.

### 8.5 Offentligfinansiella effekter

Utredningen framför att ökade kompensationskrav och därmed ökad kompensation kan innebära att statens kostnader för naturvård minskar på sikt. Sveaskog är kritisk till den inställningen och ser detta snarare som en risk. Staten har i många år verkat för att öka arealen formellt skyddad mark och prioriterat detta framför att arbeta med naturvårdande skötsel vilket innebär att många reservat idag har ett eftersatt skötselbehov. Detta är ett statligt ansvar och om anslagen till det minskar i samma takt som privata aktörer ökar sina insatser erhålls ingen additionalitet. Detta är ytterligare ett argument för att särskilja offentlig naturvård från företagsdriven naturvård.

För Sveaskog

Viveka Beckeman  
Chefsjurist

Jessica Nordin  
Klimat- och markanvändningsstrateg