

m.registrator@regeringskansliet.se

Namn

Adress

Postnr Ort

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

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 5 april 2018 erhållit rubricerat ärende för yttrande. Bergsstaten är en organisatorisk enhet som tillhör Sveriges geologiska undersökning (SGU) men har en oberoende ställning i sin myndighetsutövning avseende minerallagen. Bergsstatens synpunkter på rubricerade betänkande tydliggörs därför. Med anledning av detta vill SGU framföra följande.

Sammanfattning

SGU ställer sig i huvudsak positiv till ekologisk kompensation, men myndigheten anser att förslagen som lämnas i utredningen bör omarbetas och utvecklas i flera delar.

Framför allt vill SGU framföra att vi ser stora problem med införandet av kompensationspooler som del av att effektivisera införandet av ekologisk kompensation. Många av de ekologiska värdena är platsberoende och lokalt betingade.

SGU ser potentiella problem med kompensationspoolerna och vid tillämpningen enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln (KSL) där samma verksamhet i flera fall omfattas av tillståndsprövning enligt flera lagar som samtliga innehåller möjligheten att ställa krav på ekologisk kompensation.

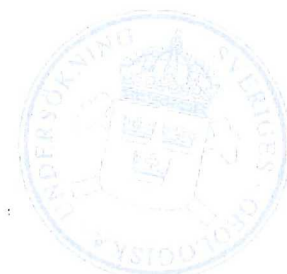
SGU anser inte att frågan om markåtkomst lösts på ett tillfredsställande sätt.

SGU anser att utredningen saknar resonemang kring hur kompensation av förlorade ekosystemfunktioner ska ske.

SGU ställer sig frågande till att de areella näringarna inte omfattas av utredningen.

SGU tillstyrker att skadelindringshierarkin tydliggörs i miljöbalken samt att planerade kompensationsåtgärder ska redovisas redan i MKB-processen.

Bergsstaten anser att det även i fortsättningen ska vara mark- och miljödomstolen som prövar och beslutar vilka kompensationsåtgärder som ska utföras av verksamhetsutövaren vid gruvetableringar.



SGUs generella synpunkter på utredningen

Inledningsvis vill SGU kommentera att en stor del av vår verksamhet kretsar kring ekosystemtjänster och geosystemtjänster och de värden som dessa tjänster tillför. Exempellistan på SGUs engagemang i frågan kan göras lång: Grundvatten som resurs och naturens reningsprocesser, jordmaterial och bergmaterial, geologisk mångfald, geovärme och kyla m.m. Själva ekosystemens värdegrundade parametrar såsom habitat och arter har en underordnad roll inom SGUs verksamhetsområden jämfört med ekosystemtjänsterna.

Syftet med föreslagna åtgärder är att minska förluster av samt på sikt öka den biologiska mångfalden. SGU ställer sig frågande till att de areella näringarna är undantagna från utredningen och att endast, i sammanhanget små arealer, mark som exploateras, ska vara föremål för föreslagna åtgärder. Risken är stor att en omfattande byråkrati byggs upp med mycket begränsat utfall i sak.

Även med hänsyn taget till skadelindringshierarkin så finns en stor utmaning för samtliga parter involverade runt en exploatering om/när det finns ett system/struktur för ekologisk kompensation, att ta så stor hänsyn som möjligt inom en planerad exploatering. När/om man vet att kompensation är möjligt på annan plats så kommer det beaktas av alla inblandade och påverka beslutsfattandet. Mycket lite av den utmaningen berörs i utredningen.

SGU kan inte se att förslagen skulle öka vare sig förutsägbarhet eller effektivitet i det befintliga provningssystemet. Det finns en risk att förutsägbarheten minskar och att ekologisk kompensation kan komma att krävas där det inte är motiverat. Detta bland annat eftersom det är svårt att mäta och kvantifiera förluster respektive vinster. Det här blir bland annat tydligt i resonemanget på sidan 99 där *"En högre grad av flexibilitet fås således genom att tillåta en kompensation som ersätter en förlust av habitater med låga bevarandevärden, med skapandet av hotade habitater eller ekosystemtjänster med större betydelse för platsen."* SGU ställer sig frågande till att tillämpa kompensation om området utgörs av habitat med låga bevarandevärden.

Eftersom kompensation kommer sist i skadelindringshierarkin borde det beröra relativt få exploateringar. Finns det då rimligt och effektivt utrymme för såväl ett administrativt system som en marknad för kompensationsåtgärder?

Det finns problem med hur man ska hantera varaktigheten på de kompensationsåtgärder som utförs och hur de ska finansieras. Åtgärder för ekologisk kompensation förutsätts vara för evigt vilket "avses vanligtvis 50-75 år". Samtidigt förutsätts att det är företag

som till största delen ska stå för kompensationsåtgärderna. Sett till ett långsiktigt perspektiv så är det få företag som har så lång livscykel. Risken torde vara stor att många kompensationsåtgärder går om intet redan inom förutsebara tider.

Det är tveksamt om de jämförelseländer som används i utredningen, USA, Australien och Tyskland är adekvata för att påvisa de förhållanden som råder i Sverige.

Av utredningen framgår att ekologisk kompensation innebär gottgörelse av skada på naturmiljö som utgör allmänna intressen, såsom arter, naturtyper men även ekosystemfunktioner och upplevelsevärden. Kompensationen innebär att man kan tillföra nya värden eller säkerställa befintliga värden som annars skulle riskera att gå förlorade.

Inom SGUs verksamhetsområden ryms t.ex. grundvattenberoende- och marina habitat och arter och kulturella ekosystemtjänster som möjliggörs av geologisk mångfald. SGU har därmed stor nytta av utredningens utveckling av metoder för genomgång av dessa komponenter.

SGU vill dock uppehålla sig vid begreppet ekosystemfunktioner som i utredningen exemplifieras med produktion, nedbrytning, näringsämnenas kretslopp, vattnets kretslopp, vittring/erosion, ekologiska interaktioner och evolutionära processer. Det framgår att dessa funktioner utgör grunden för olika ekosystemtjänster. SGUs arbete berör flera av dessa komponenter, t.ex. i vårt arbete med grundvattenförsörjning och miljösäkring.

Utredningen skriver i avsnitt 3.1.3 att det är viktigt att en ökad användning av kompensation inte leder till lägre krav på att i första hand undvika och begränsa negativ påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Hur denna utmaning ska hanteras när samtliga aktörer vet att verktyget med kompensation finns framtaget finns beskrivet i utredningen. Bedömning av "all rimlig hänsyn inom det exploaterade området" kommer att påverkas och förändras om/när ett utbyggt system för ekologisk kompensation finns på plats och i användning.

Under avsnitt 3.2.1 tas ett exempel upp om hur några kommuner har arbetat med att ersätta förluster av kulturvärden, biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Lika vanligt, eller vanligare i den kommunala vardagen torde vara att kraven på exploateringar skrivs ner eftersom många kommuner välkomnar exploatering inom kommunen. Denna sida av verklighet berörs inte alls i utredningen.

I avsnitt 3.6.2 diskuteras ekologisk kompensation i marin miljö. Rent allmänt kan vi konstatera att det i marina miljöer är än svårare att arbeta med kompensationsåtgärder då de befintliga kunskapsunderlagen har en betydligt lägre upplösning än på land.

I avsnitt 6.3.1 redogörs för att kommunerna bör utreda behovet av kompensationsåtgärder i samband med framtagande av översiktsplaner. SGUs bedömning är att en redan tung ÖP-process blir ohanterlig och utdragen om det kravet införs. Inget finns heller nämnt om detta i den samtidigt pågående SOU 2018:46 En utvecklad översiktsplanering.

I avsnitt 8.1 redogörs för markbehov för exploatering i landet i takt med ökande befolkning. SGU saknar en diskussion om andra åtgärder för att minska behovet av att exploatera obebyggd mark. Detta skulle exempelvis kunna vara genom att bygga högre och tätare inom redan bebyggda områden. Fler exempel torde finnas.

De areella näringarna är undantagna från utredningen men det ska ändå i huvudsak vara inom dessa markanvändningar som kompensationen ska ske. Vore det inte effektivare för huvudmålet, att öka den biologiska mångfalden, att jord- och skogsbruk bedrivs med ett högre ekologiskt hänsynstagande? Att gå omvägen via ett byråkratiskt system för kompensation av exploateringar som i reella siffror påverkar markanvändning väsentligt mindre är inte effektivt.

I avsnitt 8.6.8 redogörs för LRF:S affärsmöjligheter kopplat till ekologisk kompensation. Flera av de från LRF föreslagna åtgärderna är sådana som lantbrukare redan idag får ersättning för via EU:s jordbruksstöd.

SGUs synpunkter på utredningsförslagen

Utveckla befintlig lagstiftning genom ändringar i miljöbalken, PBL och annan lagstiftning.

Föreslagen lagtext är välskriven och logisk om valet görs att gå vidare med ekologisk kompensation enligt i utredningen lagda förslag.

SGU anser dock inte att frågan om markåtkomst lösts på ett tillfredsställande sätt. Att säkerställa tillgången på områden för kompensation kan, möjligen, lösas genom de kompensationspooler som utredningen föreslår. Dessa bör dock vara ett komplement till andra möjliga sätt att erhålla tillgång till lämplig mark för kompensationsåtgärderna. Detta blir särskilt tydligt för de ansvarsområden som SGU har att bevaka då dessa kan

vara extremt platsspecifika. Det finns därmed en stor risk att de aktuella värdena inte finns i någon kompensationspool.

Införa försöksverksamhet av kompensationspooler, som förmedlar värdeskapande insatser för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

SGU vill framföra att vi ser problem med införandet av kompensationspooler som del av att effektivisera införandet av ekologisk kompensation. Många av de ekologiska värdena är platsberoende och lokalt betingade. Utredningen är otydlig när det kommer till lokalisering av kompensationsåtgärder. Å ena sidan sägs på flera platser i texten att kompensationen idealt bör ske i närområdet (< 400-500 m) å andra sidan att det via kompensationspooler i princip kan ske var som helst. Det är svårt att se att kompensationspooler ska kunna omfatta så mångfacetterade miljöer att de kan innehålla likartade värden som de som gått förlorade. I synnerhet känns det svårbedömt och svårt att genom pooler kompensera för förlorade ekosystemtjänster. Det är mer troligt att man kan kompensera för förlorade värden genom att planera och genomföra kompensationsåtgärder i någotsånär likartad geologisk miljö, sannolikt i relativ närhet till den uppkomna skadan.

SGU anser att tilltron på att systemet ska kunna tillhandahålla lämpliga mark- och vattenområden är för hög. SGU kan inte se att införandet av kompensationspooler skulle leda till en enklare markåtkomst av marker av rätt typ genom införandet av kompensationspooler. Systemet kan mycket lätt leda till omfattande byråkrati och kostnader. Det är även frågan om det kommer finnas tillgång på rätt typ av marker för ekologisk kompensation som kan ersätta de värden som går förlorade och i närheten av där skadan sker. Det ses som rimligt att kompensationen ersätter de förlorade värdena och dessutom i närheten av där skadan sker.

Ekologisk kompensation på en annan plats än den som exploateras kommer, oavsett var och hur den kompensationen genomförs, att påverka den platsens befintliga ekosystem. Hur detta ska hanteras finns varken beskrivet eller problematiserat i utredningen.

Öka kunskapen om och användandet av ekologisk kompensation genom praktiska vägledningar och stimulering av såväl frivilliga som obligatoriska kompensationsåtgärder

SGU är generellt positiv till använda praktiska vägledningar som ett sätt att förmedla kunskap. Utredningens förslag berör knappt hur specifik kompensation av förlorade ekosystemtjänster ska hanteras. Man föreslår t.ex. att lämna åt Boverket att ta fram

vägledningar för ekologisk kompensation med ett tydligt fokus på betydelsen av att kompensera för förlorade ekosystemtjänster inom planlagt område. Här ska särskilt vikt läggas på reglerande ekosystemtjänster som vattenfördröjning, luftrening och temperaturregulering. SGU anser att vi bör kunna vara med i arbetet med framtagande av sådan vägledning. SGU anser vidare att fokus även borde finnas på begrepp som produktion (t.ex. av grundvatten), nedbrytning (t.ex. av organiskt material och bakterier vid infiltration), näringsämnenas kretslopp, vattnets kretslopp, vittring/erosion, ekologiska interaktioner och evolutionära processer. När det gäller kulturella ekosystemtjänster kan det finnas små möjligheter att ersätta värden som går förlorade på en plats med åtgärder någon annanstans eftersom värdet ofta är platsberoende.

Konsekvenser av utredningens förslag:

•Påverkan på offentliga utgifter inom myndighetens område med anledning av förslagen. Om myndigheten sett att förslagen kommer att medföra ökade utgifter kan myndigheten komma med förslag på finansieringslösningar.

En viktig förutsättning för kompensations- och restaureringsarbete är en väl fungerande verktygslåda med tillgång till adekvata planeringsunderlag. För att kunna kompensera för en art/habitat/biotop är det därför nödvändigt att dessa är väl definierade och att kvalitativa och kvantitativa underlag och information om deras förekomst och utbredning finnas väl tillgängligt. Idag saknas den typ av underlag och information till stor del för marin miljö och ett omfattande kartläggningsarbete och utveckling av planeringsunderlag är därför nödvändigt.

Ett utökat användande av ekologisk kompensation och införandet av kompensations-pooler kommer också få konsekvenser för SGU genom ett ökat behov av att svara på remisser och även att bidra till utarbetandet av vägledningar och handledningar kring ekologisk kompensation. SGU får årligen ta emot över 1000 ärenden att yttra oss över och arbetar med att effektivisera myndighetens insatser för denna verksamhet.

SGU har mycket kunskap att bidra med i framtagande av vägledning med fokus på ekologisk kompensation av förlorade ekosystemtjänster. SGU bör därför ingå i det arbete, bland annat eftersom kulturella ekosystemtjänster till stor del kan utgöras av geologisk mångfald.

SGU konstaterar dock att vi i dagsläget inte har budgetanslag som täcker det ökade engagemang som skulle krävas för att besvara remisser och medverka i arbete med vägledningar. För detta skulle vi skulle vara tvungna att begära ytterligare anslag för att täcka den tid som kan krävas för att effektivt kunna bidra med vår expertkunskap.

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

SGU prövar frågor om tillstånd till sand-, grus- eller stentäkt på ett område som i sin helhet är beläget inom allmänt vattenområdet i havet. Dessa ärenden är inte så många, det rör sig om tre ärenden de senaste tio åren. Övriga tillståndsärenden enligt KSL prövas av regeringen. SGU erhåller dock ofta ett regeringsuppdrag som innebär att myndigheten ska handlägga ärendet och därefter, med eget yttrande, överlämna ärendet till regeringen för beslut. De senaste fem åren är det i storleksordningen tio ärenden som har prövats enligt KSL.

Antalet beslut i koncessionsärenden vid Bergsstaten har under de senaste tio åren varierat mellan 2 och 7 stycken per år.

• Konsekvenser av och möjligheter att tillämpa förslagen vid exploatering eller annan ändrad markanvändning, med hänsyn till frågor som rör bl.a. äganderätt, råddighet, möjlighet till långsiktiga ekonomiska åtaganden, m.m. Myndigheten bör analysera och redovisa detta både för myndighetens egen del och för andra aktörer inom myndighetens område.

SGU ser vissa svårigheter med tillämpningen av lagen i när det rör ärenden på kontinentalsockeln. Nedläggning av rör eller kablar på kontinentalsockeln inom, eller som fortsätter in på, Sveriges territorium prövas enligt KSL och enligt utredningens förslag är det då möjligt att förena beslutet med villkor om kompensationsåtgärder. Samma verksamhet prövas också enligt miljöbalken och ellagen. Dessa prövningar görs av olika instanser och är oberoende av varandra. Med utredningens förslag är det således möjligt att, för samma projekt, föreskriva om kompensationsåtgärder i tre olika prövningar/instanser. SGU anser att det inte är ett lämpligt förfarande.

Det finns dock skäl att ha kvar förslaget om en möjlighet att föreskriva kompensationsvillkor enligt KSL. Det finns dock olika art- och habitatklassificeringar, bland annat Helcom HUB och EUNIS, där Helcom HUB är speciellt anpassat för Östersjön medan EUNIS är den europeiska standarden. Det finns därför behov av att definiera vilket system som i så fall ska gälla för kompensations- och restaureringsarbete i svenska vatten.

SGU anser att det kräver ytterligare utredning för att klargöra hur frågan ska hanteras för de fall då samma verksamhet ska prövas enligt flera lagar.

Bergsstaten är prövningsmyndighet i ärenden som avser beviljande av bearbetningskoncession. I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas genom samrådsförfarande med berörd länsstyrelse som ska yttra sig angående markanvändningsfrågan för den sökta koncessionen. Om ansökan om

bearbetningskoncession avser en verksamhet som senare ska prövas enligt miljöbalken ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsskedet. Om den sökta koncessionen berör motstående riksintressen ska länsstyrelsen göra en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken och ange vilket av riksintressena som ska ges företräde. Om länsstyrelsen anser att det behövs villkor till skydd för allmänna intressen eller enskild rätt eller för att naturtillgångarna ska utforskas och tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt är det länsstyrelsen som ska föreslå vilka skyddsvillkor koncessionen ska förenas med.

En ansökan om bearbetningskoncession ska från och med den 1 januari 2018 innehålla en specifik miljöbedömning, d v s en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap 35 § miljöbalken. Enligt förslaget bör det av lydelsen i 6 kap. 35 § 5 framgå att det ska lämnas uppgifter om åtgärder för att kompensera negativa miljöeffekter. Den föreslagna ändringen innebär att kompensationsåtgärder ska redovisas inför en tillståndsprövning avseende bearbetningskoncession.

Bergsstaten anser att det även i fortsättningen ska vara mark- och miljödomstolen som prövar och beslutar vilka kompensationsåtgärder som ska utföras av verksamhetsutövaren vid gruvetableringar. Bergsstaten befarar att förslaget med den föreslagna formuleringen i 6 kap. 35 § 5 miljöbalken skulle kunna medföra gränsdragningsproblematik mellan omfattningen av prövningen av koncessionen respektive miljötillståndet vilket kan påverka bedömningen hos länsstyrelserna vid samrådsförfarandet. Enligt Bergsstatens uppfattning skulle det även kunna påverka länsstyrelsernas bedömningar om vilka villkor till skydd för intrång i allmänna intressen som kan uppställas i samband med koncessionsprövningen.

För sökanden torde kravet på att uppgifter om kompensationsåtgärder ska lämnas i den specifika miljöbedömningen innebära att omfattningen av underlaget vid en ansökan om bearbetningskoncession utökas.

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

Under den övergångstiden kommer SGU behöva lägga mer resurser på att svara på remisser för att vägleda innan underlag och vägledningar finns.

Exempel på frågan om ekologisk kompensation tagen från SGUs remissgranskning

SGU har stött på frågeställningen om ekologisk kompensation t.ex. vid remissgranskningen av "Ansökan om tillstånd att leda bort grundvatten m.m. i anslutning till skogsbilväg 134-4 och vägport under ny E20 samt arbeten i Bergetbäcken, vid Arentorp i Vårgårda kommun, Västra Götalands län".¹ I aktuell ansökan diskuterades kompensationsåtgärder för eventuella skador på en bäck som vägbygget kunde medföra vid passage av bäcken. SGU påtalade då att vägens konstruktion över aktuell sträcka även skulle medföra permanent dränering och avsänkning av grundvattennivåer i ett grundvattenmagasin i en mindre grusavlagring. Det fanns i underlaget till ansökan ett resonemang om att grundvattenmagasinet tidigare hade förekommit i diskussioner huruvida det hade kunnat vara intressant som reservvattentäkt för kommunen. I sin komplettering av ansökan (efter SGUs remispåpekanden) så avskrev Trafikverket frågan om att också inkludera ekologisk kompensation av grundvattenmagasinets ekosystemtjänster (grundvattenproduktion, nedbrytning av näringsämnen, del av vattnets kretslopp mm.) som alla hade kunnat värdesättas. Skälet var att berörd kommun inte längre skulle ha räknat med avlagringens grundvattenmagasin som del av sin vattenförsörjning. Att ekosystemtjänsterna hade kunnat spela roll för andra avvägningar vid en framtida vattenförsörjning togs ingen hänsyn till.

SGU vill framföra att vi hoppas att Boverkets vägledning ska ta upp liknande frågor och kunna ge tydlig vägledning inför kommande prövningar.

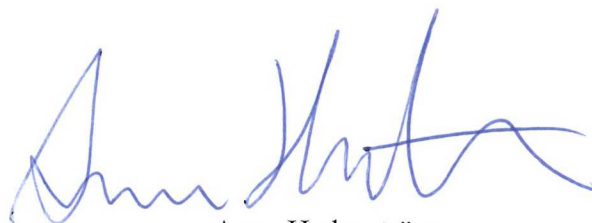
¹ Remissgranskning av Mål 4564-17, R5, vid Vänersborgs Tingsrätt. SGUs diarienumr 33-76/2018

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektör Göran Risberg.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även statsgeologerna Björn Holgersson och Kristian Schoning, utredaren Peter Åkerhammar, juristerna Sara Nordström och Elinor Alfredsson, avdelningschef Lars-Inge Larsson, bergmästare Åsa Persson, enhetscheferna Lovisa Zillén Snowball och Anna Hedenström, den senare föredragande, deltagit.



Göran Risberg,



Anna Hedenström