

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Diariet
GD kansli

m.registrator@regeringskansliet.se

Trafikverkets remissyttrande gällande ekologisk kompensation

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

Sammanfattning

Utredningens lagförslag innebär en obligatorisk tillämpning av rimlig ekologisk kompensation av alla skador och olägenheter för miljön, som orsakas av en åtgärd eller verksamhet som är tillstånds- eller dispenspliktig. Vilka krav detta skulle innebära i praktiken är svårt att förutse.

Även åtgärder som kräver väg- eller järnvägsplan omfattas. Kompensationsåtgärderna kommer dock normalt inte att kunna fastställas i planen, och inte ens när så sker kommer det att vara rättskraftigt avgjort vilka kompensationsåtgärder som ska vidtas. Detta innebär att en reglering som den föreslagna riskerar att avsevärt försvåra planeringen och genomförandet av väg- och järnvägsprojekt.

Författningsförslaget framstår vidare inte som lagtekniskt genomtänkt. Det är bl.a. oklart hur olika bestämmelser ska förstås och hur de förhåller sig till varandra.

Genom att ge kommunerna möjlighet att ställa krav på kompensationsåtgärder i detaljplaneringen kan det bli stora konsekvenser för kostnaderna på bland annat infrastrukturprojekt. Utan tydliga riktlinjer för detta är risken stor att omfattande utredningar och tidskrävande samråd m.m. tar onödigt stora resurser i såväl kostnad som tid.

Trafikverkets arbete med att landskapsanpassa statliga vägar och järnvägar styrs internt via "Riktlinje landskap". Där förtydligas nivåer och långsiktiga målsättningar för anpassning bland annat avseende transportinfrastrukturens påverkan på biologisk mångfald. Således pågår redan ett systematiskt arbete i samma riktning som eftersträvas i betänkandet. Trafikverket ser en viss risk att föreslagna förändringar komplicerar detta arbete men att förtydliganden av olika begrepp kan underlätta det. Bedömningen att risk finns för komplikationer grundas på att ekologisk kompensation enligt betänkandet ska ske per infrastrukturprojekt vilket kan innebära diskussioner i enskilda fall om vad och hur mycket som ska kompenseras på bekostnad av ett arbetssätt där effektiva åtgärder för biologisk mångfald kan vidtas på lämplig plats utan koppling till specifik exploatering

och ekologisk kompensation för denna. Sådana åtgärder genomförs redan i dag utan att definieras som ekologisk kompensation.

Trafikverket stödjer ambitionen med en mer tillämpning av ekologisk kompensation vid förlust av biologisk mångfald, men författningsförslaget avstyrks eftersom det har för stora brister för att kunna ligga till grund för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Innan tillämpningsområdet för krav på ekologisk kompensation utökas i den omfattning som är aktuell är det helt nödvändigt att det finns tillgång till de föreslagna kompensationspoolerna eller andra motsvarande lösningar.

Yttrande

Påverkan på offentliga utgifter inom myndighetens område med anledning av förslagen

Erfarenheter från olika större projekt som med nuvarande lagstiftning har tillämpat kompensationsåtgärder visar att kompensationsåtgärderna har medfört kostnadsökningar på 1-5 %. En del av kostnaden kan hänföras till uppföljning av utförda åtgärder och dess avsedda effekter.

Tillkommande krav på ekologisk kompensation enligt utredningen kan leda till behov av utökade medel, särskilt om ingrepp i mer triviala miljöer ska kompenseras. Graden av påverkan på offentliga utgifter beror på i vilken planeringsfas kravet på kompensation ställs och ifall det finns samsyn om detta hos tillsynsmyndigheter. Avgörande är vilka lagliga möjligheter Trafikverket har att genomföra kompensationen och säkerställa kvalitet och resultat inom ramen för sin verksamhet.

Trafikverkets riktlinje för landskap ställer krav på landskapsanpassning i verksamheten och vår uppfattning är att detta bör resultera i att tillkommande kompensationsåtgärder, som följd av lagkrav, inte behöver uppstå. Övriga aspekter för ekosystemtjänster enligt utredningen (sinnliga upplevelser och sociala interaktioner) och tillkommande tillämpningar saknar en vägledning och därmed kommer det att bli en bedömningsfråga, vilket innebär att det är svårt att ge en uppskattning av hur stort behov av utökade medel tillämpningarna kan innebära.

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

I vart fall de ca 100-130 väg- och järnvägsplaner som fastställs varje år kommer att beröras av förslagen. Eftersom förslagen måste antas medföra en ökad tillämpning av krav på kompensation i de fall de redan tidigare varit möjligt att ställa sådana krav, bedöms fler ärenden beröras.

Hur förslagen kan påverka förutsättningar för att bygga bostäder, infrastruktur och andra byggnadsverk

Införande av ekologisk kompensation ställer stora krav på tydliga definitioner av begrepp, enhetlig hantering och bedömning i såväl underlag som beslut och reella möjligheter och befogenheter att verkställa och underhålla kompensationsåtgärder. För detta krävs god samordning mellan införande av lagstiftning, nödvändig vägledning och

utveckling av kompensationsverktyg (kompensationspooler m.m.). Enhetlig utformning av regionala handlingsplaner för grön infrastruktur hos alla län har också stor betydelse för hantering av ekologisk kompensation.

En enhetlig hantering över hela landet, gemensam vägledning och ändamålsenliga genomförandeverktyg skulle kunna innebära en ökad förutsägbarhet och därmed en effektivisering av planerings- och byggprocessen. Förslagen bedöms dock i sin nuvarande utformning inte underlätta byggande av infrastruktur.

Konsekvenser av och möjligheter att tillämpa förslagen vid exploatering eller annan ändrad markanvändning

Trafikverkets möjligheter att genomföra ekologisk kompensation inom den mark verket har rådighet över är dock mycket begränsad eftersom den mark verket förfogar över definitionsmässigt ska användas för väg- eller järnvägsändamål.

En viktig fråga i detta är också vad som ska kompenseras och vad som är möjligt att kompensera ekologiskt. Tydlig vägledning krävs för att uppnå kostnadseffektiv kompensation som uppfyller målsättningen. Risken är annars stor att omfattande utredningar och tidskrävande samråd m.m. tar onödigt stora resurser i såväl kostnad som tid.

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

Det saknas lagförslag om tvångsvis markåtkomst för kompensationsåtgärder. Om lagändringarna införs innan de planerade kompensationspoolerna finns på plats kommer Trafikverket i många fall att tvingas att genom civilrättsliga köp förvärva mark för kompensationsåtgärder, samt att följa upp och sköta om åtgärdernas funktion.

Det är emellertid tveksamt om det går att hitta lagstöd för att Trafikverket förvärvar och förvaltar fastigheter för detta ändamål (jfr 1-2 och 4 §§ förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m., regeringens beslut 2010-03-25, Fi2010/1838, och förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket).

Under alla förhållanden är det inte en lämplig uppgift för Trafikverket att förvalta naturvärden som inte ligger inom ramen för verksamheten. Vidare riskerar likabehandlingsprincipen att sättas ur spel. Det kommer nämligen att bli olika ersättningssituationer (och högst sannolikt olika prisbilder) på den mark som behövs för vägen/järnvägen och den mark som behövs för de kompensationsbehov som vägen/järnvägen orsakar.

Det är därför vår uppfattning att det vore olämpligt om de föreslagna lagändringarna genomfördes utan samordning med tillgång till kompensationspooler i någon form.

När kompensationspoolerna utformas behöver kapitalförsörjningsförordningens bestämmelser beaktas.

Åtgärdsförslag a) Utveckla befintlig lagstiftning

2 kap. 8 a § miljöbalken

Genom denna paragraf införs ett generellt materiellt krav på rimliga kompensationsåtgärder i samtliga fall då en verksamhet, trots rimliga försiktighetsmått, medför en skada eller olägenhet för miljön.

Kravet gäller enbart tillstånds- eller dispenspliktiga åtgärder. Genom hänvisningarna i väglagen och lagen om byggande av järnväg omfattas dock även åtgärder för byggande och drift av väg och järnväg.

Detta materiella krav på kompensationsåtgärder kommer således att gälla för tillståndspliktiga åtgärder oberoende av om tillståndsmyndigheten i sitt tillståndsbeslut förordnar om sådana åtgärder. Å andra sidan kommer på grund av rättskraften enligt 24 kap. 1 § miljöbalken förmodligen skyldighetens omfattning att betraktas som slutligt avgjord genom tillståndsbeslutet. Det åligger därefter tillsynsmyndigheten att kontrollera efterlevnaden av tillståndsbeslutet (jfr 26 kap. 1 § miljöbalken).

För vägar och järnvägar, som utgör icke tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, blir dock situationen annorlunda i ett väsentligt avseende. Skyldigheten att utföra kompensationsåtgärder gäller i samma mån, men skyldighetens omfattning blir inte rättskraftigt avgjord genom fastställandet av väg- respektive järnvägsplanen, inte ens om åtgärderna undantagsvis kan vidtas inom planområdet och därför fastställas. I stället är det tillsynsmyndighetens uppgift att kontrollera efterlevnaden av 2 kap. 8 a § miljöbalken.

Till skillnad från vad som gäller för skyddsåtgärder, kommer kompensationsåtgärderna nästan aldrig att kunna fastställas med förslaget. Att sökanden i planunderlaget angett vilka kompensationsåtgärder som ska vidtas, innebär överhuvudtaget inte att åtgärdernas lämplighet prövas i samband med planens fastställelse. Tillsynsmyndigheten har därför inte någon anledning att se sig begränsad av det som angetts i planunderlaget.

Det synes vidare inte finnas någon tidsgräns för när tillsynsmyndigheten kan ingripa med förelägganden om kompensationsåtgärder.

Med hänsyn särskilt till den föreslagna bestämmelsens breda tillämpningsområde, och till att det inte föreslås någon möjlighet till markåtkomst med tvång för kompensation, innebär lagförslaget en betydande rättsosäkerhet för den som ska bygga och driva väg eller järnväg.

Det är vidare högst oklart vad som ska kompenseras. En väg eller järnväg "konsumerar" alltid andra miljöer. Att det enligt paragrafen enbart är kompensationsåtgärder som inte är orimliga som ska vidtas är sannolikt inte en lämplig avgränsning, bl.a. därför att det är oklart hur detta förhåller sig till kravet på icke-orimlighet i 2 kap. 7 §. Det vore bättre att använda begreppet "skäligen" åtgärder, som i 7 kap. 7 och 11 §§. Det överensstämmer bättre med syftet att åstadkomma en konsekvent tillämpning av kompensation i samband med större exploatering och ingrepp i värdefulla mark- och vattenområden. Det är viktigt att lagens förarbeten ger tydlig ledning om i vilka situationer kompensation är tänkt att komma ifråga.

7 kap. 7 och 11 §§ miljöbalken

När det gäller dispens från naturreservatsföreskrifter och biotopskydd följer enligt förslaget kravet på kompensation av både 2 kap. 8 a § och av 7 kap. 7 § respektive 7 kap. 11 § miljöbalken. Tanken är att 7 kap. 7 § och 7 kap. 11 § ska betraktas som *lex specialis* och därmed gälla före 2 kap. 8 a §. Detta framstår som en överflödig dubbelreglering. Kraven synes inte vara högre enligt de föreslagna stadgandena i 7 kap., utan snarare lägre, eftersom det räcker med kompensation i skälig utsträckning. Förslaget kan i denna del leda till osäkerhet om vad som gäller.

Det är tveksamt om principen om en tvådelad prövning får genomslag när det gäller dessa paragrafer, eftersom enligt deras ordalydelse kompensation är en förutsättning för dispens.

16 kap. 9 § miljöbalken

Genom 2 kap. 8 a § införs ett generellt materiellt krav på rimliga kompensationsåtgärder för alla tillstånds- och dispenspliktiga åtgärder. Den formella möjligheten för tillståndsmyndigheten att förordna om kompensation införs i sin tur i 22 kap. 25 § första stycket 12.

Det är då svårt att se vilken funktion stadgandet i 16 kap. 9 § första stycket fyller, när det gäller förordnanden om kompensation för miljöskada i samband med dispenser och tillstånd. Det blir tillsammans med 2 kap. 8 a § en dubbelreglering som kommer att leda till oklarheter.

Det är vidare olyckligt att olika benämningar används i de båda lagrummen, även om tillämpningsområdet för 16 kap. 9 § får antas vara bredare än det för 2 kap. 8 a §. Det föreslagna andra stycket i 16 kap. 9 § framstår som onödigt.

3 a § väglagen och 1 kap. 3 § lagen om byggande av järnväg (LBJ)

Tillägget "9 eller 11 kap" är i konsekvens med 2 kap. 8 a § miljöbalken, men det framgår inte i utredningen varför denna precisering behövs. I bästa fall får den uppfattas som meningslös. Men det finns stor risk för att den kommer att missuppfattas och övertolkas.

16 a § väglagen och 2 kap. 9 § LBJ

Avsikten är att kompensationsåtgärder inom planområdet ska redovisas i planen, och kompensationsåtgärder utanför planområdet i planunderlaget. Detta framgår dock inte av lagtexten, utan det framstår som om alla åtgärder ska anges på bägge ställena.

Normalt finns det mycket begränsat utrymme för kompensationsåtgärder inom planområdet.

Det framstår av flera skäl inte som en lämplig ordning att kompensationsåtgärder fastställs i vägplan och järnvägsplan. Till att börja med innebär principen om en tvådelad prövning att bedömningen om planen kan fastställas ska ske oberoende av kompensationsåtgärderna. En sådan prövning är inte möjlig att göra för de åtgärder som ingår i planen eftersom planen fastställs i sin helhet, med eventuella kompensationsåtgärder inom planområdet inarbetade. Att Trafikverket skulle meddela något beslut om kompensationsåtgärder framgår inte av författningsförslaget och vore för övrigt helt systemfrämmande.

Den föreslagna lagtexten kan uppfattas så att planområdet kan utökas för att bereda utrymme för kompensationsåtgärder, vilket inte är avsikten.

Enligt förslaget ska i planunderlaget anges skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått. Redan idag gäller enligt 16 a § andra stycket 1 väglagen att som underlag för planen ska finnas en redovisning av motiven till valet av lokalisering och utformning av vägen. I det innefattas en beskrivning av utformningen av och motiven för de skyddsåtgärder som ska vidtas.

Övergångsbestämmelserna

Den föreslagna övergångsbestämmelsen är relaterad till tidpunkten för överlämnande av en miljökonsekvensbeskrivning, som ingår i ärendet, till länsstyrelsen. Det är oklart om detta även kan åsyfta en miljökonsekvensbeskrivning inom ramen för regeringens tillåtlighetsprövning (jfr 16 och 16 b §§ väglagen samt 2 kap. 8 § LBJ med hänvisningar).

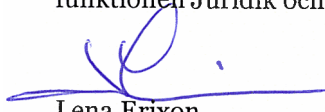
Det finns i förslaget inte någon övergångsbestämmelse för ärenden där det inte ingår någon miljökonsekvensbeskrivning (jfr 16 a § tredje stycket 3 väglagen och 2 kap. 9 § tredje stycket 3 LBJ). En sådan bestämmelse behövs och den kan lämpligen knyta an till länsstyrelsens yttrande enligt 3 kap. 20 § vägförordningen respektive 21 § förordningen om byggande av järnväg.

Åtgärdsförslag b) Införa försöksverksamhet av kompensationspooler

Trafikverket föreslår att införandet av kompensationspooler inte begränsas till storstadslän. Den föreslagna försöksverksamheten bör utvidgas till att omfatta fler län än storstadsläna, så att erfarenheter kan dras från fler områden i landet.

Föredragande, samråd och sakgranskning

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Lena Erixon. Föredragande har varit nationell planerare, Azardokht Zojaji. I den slutliga handläggningen har avdelningschef Planering Lennart Kalander deltagit. Samråd har skett med planeringsdirektör Stefan Engdahl, samt med verksamhetsområdena Investering, Underhåll och centrala funktionen Juridik och planprövning.



Lena Erixon

Generaldirektör