

Vattenfall AB
Evenemangsgatan 13
16979 Solna
Sverige

Miljö- och energidepartementet

m.registrator@regeringskansliet.se

Dnr
M2017/01115/Nm

Datum:
2018-10-03

Kontakt: Cecilia Tärnström
Email: cecilia.tarstrom@vattenfall.com

Telefon: 08-7395911

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

Sammanfattning

Vattenfall tackar för möjligheten att lämna kommentarer på remissen. Utformad på rätt sätt kan ekologisk kompensation underlätta tillståndsprövningen och samtidigt bidra till minskad nettoförlust av värdefull natur. Vattenfall anser att det finns ett stort behov av att åstadkomma en effektivare och mer konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation, men det finns tyvärr stora brister i betänkandet. Vattenfall avstyrker därför lagförslagen utav följande skäl:

- Vattenfall delar inte bedömningen att ”principen om tvådelad prövning” är lämplig.
- Förhastade ändringar i lagstiftningen, utan rimliga övergångsbestämmelser, kan leda till att enskilda verksamhetsutövare får bära ansvaret för att utveckla komplexa lösningar för kompensationsåtgärder (med bl.a. olösta frågor om markåtkomst).
- Det framgår inte tillräckligt tydligt i utredningen när krav på kompensation kan ställas. Det är därför svårt att ta ställning till konsekvenserna av de redovisade lagförslagen
- En ny utredning behöver genomföras med ett mycket tydligare fokus. Vidare bör vägledningen tas fram före lagändringarna träder i kraft, eftersom den får stor påverkan på hur bestämmelserna om ekologisk kompensation kommer att tillämpas.
- Kompensationsåtgärder bör regleras tydligt på samma sätt som skyddsåtgärder, d.v.s. att krav bara kan ställas när det behövs och är rimligt och de bör vägas in vid prövningen av en verksamhets tillåtlighet.
- Konsekvensanalysen är bristfällig och behöver kompletteras innan slutlig ställning kan tas till förslagen. Kompensationsåtgärder i en omfattning som motsvarar 1-5 procent av ett projekts budget kan inte anses vara försumbara kostnader och är i normalfallet inte rimliga att kräva.

Lagförslag och juridiska aspekter

Vattenfall är inte principiellt emot lagkrav gällande ekologisk kompensation, men anser att en tvådelad prövning i det s.k. vardagslandskapet inte är lämplig.

Vattenfall delar inte utredningens bedömning att det redan idag finns rättsligt stöd för en tvådelad prövning i vardagslandskapet. De två rättsfall som betänkandet anger som stöd för principen avser inte prövning av verksamheter i vardagslandskapet utan i det ena fallet prövning enligt Natura 2000-bestämmelserna och i det andra fallet fridlysningsbestämmelserna. En tvådelad prövning sker förvisso både enligt bestämmelserna om tillståndsprövning i Natura 2000-områden och vid dispenser enligt artskyddsförordningen. Det följer dock av uttryckliga bestämmelser i miljöbalken och artskyddsförordningen. Rättsfallen innebär därför inte att det i rättspraxis finns stöd för att tillämpa en tvådelad prövning också vid prövning enligt t. ex. 9 kap. miljöbalken av verksamheter i vardagslandskapet. Däremot finns i rättspraxis stöd för att kompensationsåtgärder beaktats vid tillåtighetsprövning – d.v.s i en samlad prövning.

Vattenfall kan inte heller se några sakliga skäl för en tvådelad prövning. Om verksamheten efter genomförda kompensationsåtgärder inte medför nettoförlust av t. ex. biologisk mångfald och det i övrigt inte finns något hinder mot verksamheten bör den vara tillåtlig. Om verksamheten däremot medför förlust av något oersättligt värde skulle den med all säkerhet inte tillåtas med stöd av bestämmelsen om val av plats i 2 kap. 6 § miljöbalken, även om verksamhetsutövaren föreslår kompensationsåtgärder. Om ekologisk kompensation kan beaktas i tillståndsprövningen på samma sätt som skyddsåtgärder och försiktighetsmått i övrigt bedömer Vattenfall att verksamhetsutövare i stor utsträckning frivilligt kommer att medverka till att sådana villkor föreskrivs. En sådan ordning ökar också möjligheterna att t. ex. etablera grön infrastruktur på ett sätt som är bra för miljön ur ett helhetsperspektiv.

Förutom vad som anges ovan motsätter sig inte Vattenfall att skadelindringshierarkin tillämpas och att den regleras i miljöbalken. Det bedöms dock inte lämpligt att reglera den i en ny bestämmelse i 2 kap., I stället föreslår Vattenfall att 2 kap. 3 § miljöbalken omformuleras så att den också innefattar kompensationsåtgärder och att övriga relevanta bestämmelser i miljöbalken ändras så att samma terminologi används. Vidare saknar betänkandet en analys av hur och på vilket sätt befintlig lagstiftning brister (exv. 16 kap. 9 § miljöbalken) och därmed besvaras inte frågan om problemen idag beror på själva lagstiftningen eller praxis. Utredningens analys visar även på stora svårigheter att skilja på skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder, vilket ytterligare talar emot en tvådelad prövning. Det är och måste förbli åtgärdernas syfte – oaktat om det handlar om skyddsåtgärder eller kompensationsåtgärder – som ska stå i centrum.

Om tvådelad prövning tillämpas, samtidigt som det inte är tydligt när ekologisk kompensation kan komma att krävas, tenderar prövningar av verksamheter enligt miljöbalken att bli än mer komplexa och långdragna samt leda till en minskad förutsägbarhet. Det saknas också en analys av de prövningstekniska konsekvenserna av en tvådelad prövning.

Om regeringen, trots påtalade brister, väljer att gå vidare med lagförslag vill Vattenfall understryka behovet av övergångsbestämmelser som tar höjd för de utmaningar som redovisas i betänkandet. Övergångsbestämmelserna måste också hantera det stora utvecklingsarbete som återstår för att få ett fungerande system för ekologisk kompensation på plats (t. ex. kompensationspooler, bedömningsmodeller och vägledning). I annat fall riskerar enskilda verksamhetsutövare att åläggas vidta kompensationsåtgärder som kan innebära svårlösta frågor som t. ex. markåtkomst.

Förutsägbarhet (när ska ekologisk kompensation tillämpas)

Vattenfall förutsätter att krav på kompensation, på samma sätt som försiktighetsåtgärder, bara ska kunna ställas om de behövs och om det är rimligt. Utredningen verkar däremot utgå från att kompensation ska ske för alla exploateringar och i alla mark- och vattenområden, till skillnad från utredningsdirektivet som avser *stora* exploateringar i *värdefulla* mark- och vattenområden.

Vattenfall anser därför att utredningen till viss del framför förslag som går längre än uppdraget. Delvis diskuteras detta, men i stora delar av utredningen utelämnas orden "större" (exploatering) samt "värdefulla" (mark- och vattenområden) och i stället anges enbart exploatering samt mark- och vattenområden. Därmed är det otydligt när krav på ekologisk kompensation kommer att ställas. Om regeringen väljer att föreslå lagstiftning är det viktigt att det tydligt framgår under vilka förhållanden krav på kompensation kan ställas. För prövningar enligt miljöbalken bör fokus vara på biologisk mångfald på en regional och nationell nivå, men det behövs en tydligare definition av vad "motverka nettoförlust av biologisk mångfald" innebär (d.v.s. vilken typ av påverkan som omfattas). En lämplig avvägning skulle kunna vara att behov av kompensation behövs vid intrång i höga naturvärden, i livsmiljöer för skyddade arter eller vid påverkan på utpekade svaga ekologiska samband (grön infrastruktur).

Utredningen tar upp ekosystemtjänster, vilket är ett begrepp med en vid betydelse och betänkanget ger exempel som virke, skönhet och mindfulness. Vattenfall bedömer att det inte är lämpligt att ställa krav på kompensation för påverkan på ekosystemtjänster, åtminstone inte utanför tätbebyggda områden, då konsekvenserna av en sådan reglering blir mycket svåra att förutse.

Den 1 januari 2018 ändrades 6 kap. i miljöbalken för att tydligare särskilja prövning av verksamheter och åtgärder som antas medföra betydande miljöpåverkan från de som inte kan antas medföra det. Föreslagen lagändring för ekologisk kompensation borde följa samma principer, d.v.s. behovet av ekologisk kompensation ska utredas vid projekt som innebär nya intrång som antas medföra en betydande miljöpåverkan, men ska inte krävas för projekt som inte medför betydande miljöpåverkan. Befintlig verksamhet ska som huvudregel inte omfattas av krav på att kompensera befintlig miljöpåverkan. Vid en ändring av verksamheten, som skulle innebära tillkommande större exploatering av värdefulla mark- och vattenområden, kan dock behovet av skyddsåtgärder och eventuella kompensationsåtgärder utredas vid en samlad prövning.

Vattenfall är positiv till förslaget att Naturvårdsverket ska få i uppdrag att ta fram en vägledning för ekologisk kompensation, eftersom det fortfarande finns stora utmaningar för den praktiska tillämpningen. Vägledningen måste tydligt redogöra för vad som gäller, t. ex avseende värderingsmetodik och metrik, prioriteringar för kompensationens inriktning, avtalslängd etc. Vägledningen får en stor betydelse för att faktiskt leverera det som denna utredning har haft som syfte, d.v.s. att föreslå åtgärder för en effektiv tillämpning av ekologisk kompensation. Vattenfall anser därför att denna vägledning är så pass avgörande att den behöver tas fram innan lagstiftningen ändras.

Generellt är det utmanande att mäta biologisk mångfald på ett kvantitativt sätt. De erfarenheter som finns från att använda den s.k. habitathektarmetoden i en svensk kontext visar på flera av de utmaningar som ett kvantitativt angreppssätt innebär. Det är därför viktigt att Naturvårdsverket får i uppdrag att ta fram metrik som är praktisk tillämpbar. Vattenfall förordar att använda en metod som grundas på SIS-standarden för naturvärdesinventeringar, vilket inte är fallet med den s.k. habitathektarmetoden som kräver ytterligare insamling av annat underlag utöver vad som normalt görs vid en naturvärdesinventering. Habitathektarmetoden är därför omfattande och tenderar att bli utredningsintensiv. Att hitta en lämplig nivå när det kommer till värderingsmetoder och metrik är en av de främsta utmaningarna och ett av de mest krävande stegen i en kompensationsutredning och det är inte rimligt att kräva av verksamhetsutövaren att genomföra vetenskapliga undersökningar.

Vidare är det angeläget att hitta ett tillvägagångssätt där man utgår från den "slutliga nivån" av biologisk mångfald som finns på platsen efter ett ingrepp. I flera av Vattenfalls verksamheter innebär påverkan inte att biologisk mångfald försvinner, utan snarare att den förändras. Detta kan leda till att nya typer av miljöer skapas och dessa kan ha höga och betydelsefulla värden för biologisk mångfald, t. ex. i ledningsgator. Om detta inkluderas kommer frivilliga åtgärder, t. ex. anpassad skötsel, stimuleras. Vi anser även att kompensation som tidigare gjorts inom ramen för tillståndsprövning eller på frivilligt väg bör kunna tillgodoräknas.

Sammanfattningsvis behövs tydligare avgränsningar och definitioner för att lösa grundläggande nyckelfrågor och därigenom skapa förutsägbarhet.

Konsekvensanalys

I utredningen påpekas svårigheten i att uppskatta kostnader förknippade med ekologisk kompensation. Betänkandet hänvisar till olika studier som grovt uppskattar dessa kostnader till mellan 1- 5 procent av de aktuella verksamheternas totala kostnad. Det bör först påpekas att 1 - 5 procent av ett projekts totala kostnad inte är försumbart, utan kan äventyra ekonomin för många verksamheter. Det behövs en fördjupad analys av de kostnader som en ny reglering av ekologisk kompensation kan innebära.

Vattenfall efterfrågar också en närmare analys för att bedöma vilka principer som ska tillämpas för att uppskatta vad som är skäliga eller rimliga kostnader för de aktörer som kommer att vara föremål för krav på ekologisk kompensation. Redovisningen av kostnader för ekologisk kompensation i förhållande till ett projekts eller en verksamhets totala kostnad kan lätt misstolkas och missbrukas. Det är i första hand verksamhetens påverkan tillsammans med bedömt behov av kompensationsåtgärder som ska ligga till grund för hur stora medel som ska avsättas för kompensationsåtgärder. I andra hand kan en rimlighetsavvägning göras för att bedöma hur stora ekonomiska medel som en enskild verksamhetsutövare ska avsätta.

Vattenfall bedömer att utredningens konsekvensanalys inte kan ligga till grund för föreslagna lagstiftningsändringar.

Övrigt

Projektörer, markägare och andra privata aktörer har inte varit involverade i utredningen, vilket avspeglas i slutresultatet. Betänkandet är fokuserat på kravställning snarare än att, enligt vad som angivits i direktivet, lösa frågan kring hur ekologisk kompensation ska införas i tillståndprocessen. Vår bedömning är att utredningens angreppssätt inte tillvaratar de möjligheter som enskilda aktörers engagemang och frivilliga initiativ skulle kunna medföra. Vi vill betona vikten av att projektörerna medverkar framöver, t ex. inom förslaget med kompensationspooler. Att hitta lösningar för markåtkomst är en av de viktigaste frågorna för verksamhetsutövare och kompensationspooler kan vara en väg fram. Det är därför viktigt att näringsliv och markägare bjuds in för att aktivt medverka.

Om utredningens lagförslag genomförs anser vi att det inledningsvis finns stor risk för resursbrist vilket kan försena de projekt och verksamheter som ska prövas. Det gäller såväl på konsultsidan som hos remissinstanser (länsstyrelsen) och prövningsmyndigheten. I och med att området är komplext och förhållandevis nytt kommer det sannolikt medföra längre handläggningstider. Betänkandets förslag leder också, som tidigare beskrivet, till en oförutsägbarhet vad gäller tillämpning av de nya bestämmelserna.

Sammanfattningsvis är det svårt att ta ställning till redovisade förslag och Vattenfall anser därför att en kompletterande utredningen behöver genomföras där det tydligare definieras när ekologisk kompensation ska tillämpas och utifrån vilka kriterier.

Med vänlig hälsning,



Cecilia Hellner

Public and Regulatory Affairs Nordic
Communications
Vattenfall AB