

# Ekologisk kompensation

En vägledning om kompensation  
vid förlust av naturvärden

HANDBOK 2016:1 • UTGÅVA 1 • FEBRUARI 2016



# Ekologisk kompensation

En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden

Handbok 2016:1  
Februari 2016

NATURVÅRDSVERKET

**Beställningar**

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: [www.naturvardsverket.se/publikationer](http://www.naturvardsverket.se/publikationer)

**Naturvårdsverket**

Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 10 99

E-post: [registrator@naturvardsverket.se](mailto:registrator@naturvardsverket.se)

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

ISBN 978-91-620- 0179-7

ISSN 1650-2361

Handbok, 2016:1 Utgåva 1

© Naturvårdsverket 2016

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2016

Omslag:

Stora bilden: Eknön, Söderköping

Överst till vänster: blåoxe, Ekerö

Nedre bilden till vänster, Kaunisvaara anrikningsverk, Pajala

Fotograf samtliga bilder i rapporten: Jörgen Sundin

# Förord

Naturvårdsverket har tagit fram den här vägledningen om miljöbalkens bestämmelser om kompensation som ett stöd för i första hand handläggare på länsstyrelserna och kommunerna.

Bestämmelserna om ekologisk kompensation tillämpas endast i begränsad omfattning idag. Tillämpningen skiljer sig dessutom åt mellan olika län och olika ärendetyper. Naturvårdsverket anser att en ökad användning av ekologisk kompensation kan vara ett effektivt sätt att tillämpa principen om att förorenaren ska betala. För att ekologisk kompensation ska bli ett verktyg som bidrar till att nå miljömålen bedömer Naturvårdsverket att det är viktigt att ökad användning av kompensation inte leder till lägre krav på att i första hand undvika och begränsa negativ påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Det kan vara en komplex fråga att fastställa vilka åtgärder som krävs för en långsiktig kompensation av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Det finns få vägledande avgöranden angående ekologisk kompensation och förarbetena behandlar endast kompensation i begränsad utsträckning. Naturvårdsverket ser därför den här vägledningen som ett steg mot en ökad och mer förutsägbar tillämpning av miljöbalkens bestämmelser om kompensation. Revidering och komplettering kan behöva ske när praxis utvecklas och erfarenheterna av praktiskt arbete med kompensation ökar.

Stockholm i februari 2016

NATURVÅRDSVERKET

Lena Callermo  
Avdelningschef  
Genomförandeavdelningen

# Innehåll

<b>FÖRORD</b>	<b>4</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>8</b>
<b>SUMMARY</b>	<b>9</b>
<b>FÖRKORTNINGAR OCH BEGREPP</b>	<b>10</b>
<b>1. INLEDNING</b>	<b>12</b>
1.1. Vad är ekologisk kompensaiton?	12
1.2. Syfte och avgränsningar	12
1.3. Läsanvisningar	13
<b>2. BAKGRUND</b>	<b>15</b>
2.1. Ekologisk kompensaiton internationellt och i Sverige	15
2.1.1. Principen om att förorenaren betalar	15
2.1.2. Försiktighetsprincipen	16
2.1.3. Ramsarkonventionen	16
2.1.4. Konventionen om biologisk mångfald	16
2.1.5. EU:s biodiversitetsstrategi och No Net Loss-initiativet	17
2.1.6. EU-lagstiftning	17
2.1.7. Business and Biodiversity Offsets Programme och skadelindringshierarkin	20
2.2. Miljömålssystemet	23
2.3. Ekosystemtjänstbegreppet och ekologisk kompensaiton	24
2.4. Möjligheter och begränsningar med ekologisk kompensaiton	27
<b>3. MILJÖBALKENS REGLER OM KOMPENSATION</b>	<b>29</b>
3.1. Olika bestämmelser – olika krav	29
3.2. De svenska kompensaitonsbestämmelsernas historik	31
3.3. Kompensaiton med stöd av 2 kap. MB	32
3.4. Kompensaiton för intrång i allmänna intressen 16 kap. 9 § MB	33
3.4.1. Generellt om 16 kap. 9 § MB	33
3.4.2. Tillämpning av 16 kap. 9 § MB i samband med artskyddsdispenser	34
3.4.3. Kompensaiton vid dispenser från biotopskyddet	36
3.5. Kompensaiton och naturreservat: 7 kap. 7 § MB	37
3.6. Kompensaiton vid skada på Natura 2000-områden: 7 kap. 29 § MB	38
3.7. Kompensaiton vid avhjälpande: 10 kap. MB	39

3.8.	Kompensation för skada på fisket 11 kap. 8 § MB	40
3.9.	Kompensationskrav i samband med regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap MB	41
<b>4.</b>	<b>GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER</b>	<b>42</b>
4.1.	Kompensation och bedömning av tillåtlighet	42
4.1.1.	Stoppregeln	42
4.1.2.	Prövning i två steg	42
4.2.	Rimlighetsavvägning	47
4.3.	När bör krav på kompensation ställas?	48
4.3.1.	Större intrång och påverkan på områden med höga naturvärden	52
4.3.2.	Kumulativ påverkan från mindre åtgärder	53
4.3.3.	Förluster av ekosystemtjänster	54
4.3.4.	Dispenser från artskyddsförordningen	54
4.3.5.	Betydande påverkan på den gröna infrastrukturen	55
4.4.	Additionalitet vid kompensation	55
4.4.1.	Additionalitet och kompensationsåtgärder i skyddade områden	57
4.4.2.	Additionalitet vid skydd av skog	58
<b>5.</b>	<b>UTFORMNING AV KOMPENSATIONSÅTGÄRDER</b>	<b>60</b>
5.1.	Regionala handlingsplaner för grön infrastruktur	60
5.2.	Kompensationsåtgärdernas inriktning	61
5.2.1.	Olika typer av kompensationsåtgärder	62
5.2.2.	Särskilt om kompensationens inriktning i några olika typfall	65
5.3.	Kompensationsåtgärdernas omfattning	69
5.3.1.	Hantering av osäkerheter	71
5.3.2.	Metodik och mätetal för att avgöra kompensationens omfattning	72
5.3.3.	Kompensationsåtgärdernas omfattning i några olika prövningssituationer	74
5.4.	Lokalisering av kompensationsåtgärder	76
5.4.1.	Åtkomst till område för kompensation	77
5.4.2.	Påverkan på andra intressen vid genomförande av kompensationsåtgärder	77
5.4.3.	Lokalisering av kompensationsåtgärder i vissa specialfall	78
5.5.	Långsiktigt säkerställande av kompensationsåtgärder	80
5.6.	När bör kompensationsåtgärderna vara på plats?	82
5.6.1.	Några specialfall	83

<b>6.</b>	<b>KOMPENSATION VID PRÖVNING</b>	<b>85</b>
6.1.	Underlag för prövningen	85
6.1.1.	Kompensationsutredning	85
6.1.2.	Kompensationsplan	88
6.1.3.	Beskrivning av kumulativa effekter och exploateringstryck	88
6.1.4.	Kompensation i MKB-processen	89
6.1.5.	Samråd om kompensationsåtgärder för verksamheter utan MKB-krav	91
6.2.	Tillträde till område för kompensation och behov av långsiktigt säkerställande	92
6.2.1.	Markåtkomst och långsiktigt skydd genom olika avtals- och skyddsformer	92
6.2.2.	Åtkomst till mark- eller vattenområde genom förvärv	95
6.2.3.	Tillträde till fastighet med stöd av 28 kap. 2 § MB	97
6.3.	Utformning av villkor om kompensation	98
6.3.1.	Generellt om utformning av villkor	98
6.3.2.	Delegation	99
6.3.3.	Prövotid	100
6.3.4.	Villkor om kompensation i samband med regeringens tillåtlighetsprövning	101
6.4.	Uppföljning av kompensationsåtgärder	101
<b>7.</b>	<b>KÄLLFÖRTECKNING</b>	<b>103</b>
7.1.	Rapporter	103
7.2.	Handböcker och annan vägledning	103
7.3.	Propositioner m.m.	104
7.4.	Avgöranden	105
7.5.	Övrigt	106
	<b>BILAGA 1. KUNSKAPSSTÖD I ARBETET MED EKOLOGISK KOMPENSATION</b>	<b>107</b>
	<b>BILAGA 2. FÖRFATTNINGSTEXT</b>	<b>109</b>

# Sammanfattning

I miljöbalken finns flera olika bestämmelser om kompensation vid negativ påverkan på naturmiljön. Bestämmelserna har olika tillämpningsområde och ställer i viss mån olika krav på kompensationsåtgärdernas inriktning, omfattning och lokalisering.

Möjligheten att ställa krav på kompensation har hittills utnyttjats i begränsad omfattning, även om ett ökat intresse för kompensation har kunnat ses under de senaste åren. **Naturvårdsverket anser** att kompensation kan vara ett effektivt verktyg för att tillämpa principen om att förorenaren, eller den som på annat sätt orsakar en skada på miljön, ska betala. Kompensation kan, rätt använt, även bidra till att vi når miljömål kopplade till biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

En ökad tillämpning av ekologisk kompensation innebär både möjligheter och risker. Det är viktigt att i första hand undvika och begränsa negativ påverkan genom till exempel skyddsåtgärder, anpassningar och en lämplig lokalisering av verksamheter. **Naturvårdsverkets utgångspunkt är** därför att åtaganden om kompensation inte får leda till lägre krav vid bedömningen av om en verksamhet ska tillåtas. För att säkerställa detta bör en prövning göras i två steg, där man i ett första steg avgör om en verksamhet kan tillåtas med villkor för att begränsa konsekvenserna och i ett andra steg bedömer om det finns skäl att besluta om kompensationsåtgärder för den påverkan som ändå uppstår.

Exempel på fall där **Naturvårdsverket anser** att krav på kompensation särskilt bör övervägas är i samband med intrång i områden med höga naturvärden, vid påverkan på den gröna infrastrukturen och viktiga ekosystemtjänster samt i samband med påverkan på områden med högt exploateringsstryck.

I samband med beslut om kompensationsåtgärder behöver man säkerställa att åtgärderna medför naturvårdsnytta och att åtgärderna vid behov ska kunna fylla sin funktion även på lång sikt. Kompensationsåtgärder bör lokaliseras och utformas utifrån den eller de ekologiska funktioner de är avsedda att fylla, men hänsyn behöver också tas till praktiska förutsättningar bland annat när det gäller mark- och vattenåtkomst.

För att det ska vara möjligt för en prövningsmyndighet att bedöma frågan om ekologisk kompensation måste det finnas tillräckligt underlag. Detta kan utgöras av en kompensationsutredning, vars innehåll och omfattning anpassas till behoven i det enskilda fallet. För att underlaget ska få en lämplig inriktning och omfattning är det viktigt att frågan om kompensation tas upp i samråd med myndigheter och andra berörda.



# Summary

The Environmental Code contains several provisions on compensation for negative impacts on the natural environment. The provisions have different scopes and set different requirements with regard to the focus, scope and location of compensatory measures.

The option to require compensation has so far been used to a limited extent, although increased interest in compensation has been seen in recent years.

**The Environmental Protection Agency sees** compensation as a potentially effective tool to apply the polluters pay principle. Compensation can also contribute to achieving environmental objectives linked to biodiversity and ecosystem services. A more frequent use of ecological compensation entails both opportunities and risks. It is important to first avoid and minimize negative impacts through, for example, protective measures, adaptations, and appropriate location of activities. It is **the opinion of the Environmental Protection Agency** that commitments regarding compensation should not lead to lower standards when determining whether an activity should be allowed. To ensure this, a review should be performed in two stages. In a first step, it should be determined if an activity is to be considered permissible, and appropriate conditions to limit the consequences should be determined. In a second step, it should be assessed whether there are reasons to decide on compensatory measures to address the residual impacts on the natural environment.

**The Environmental Protection Agency considers** compensation justified in connection with, inter alia, projects affecting areas important for biodiversity, impacts on green infrastructure, impacts in areas of high development pressure and impacts on important ecosystem services.

In connection with the decision on compensation measures, it is necessary to ensure that the measures contribute to additional conservation benefit and that they if necessary remain functional in the long term. Compensatory measures should be located and designed with regard to the ecological functions they are intended to fill, but also with respect to practical conditions such as access to land and water.

To enable the competent authority to assess the issue of ecological compensation the proponent has to provide sufficient information. This can be in the form of a compensation study with an appropriate content and extent. To ensure this, it is important that the issue of compensation is discussed during the consultation with environmental authorities and other stakeholders.

# Förkortningar och begrepp

## Förkortningar

BBOP	Business and Biodiversity Offsets Programme
FOM	förordningen(1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
MB	miljöbalken
MKB	miljökonsekvensbeskrivning
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen

## Begreppsförklaringar

additionalitet	att ekologisk kompensation leder till positiv naturvårdsnytta utöver den utveckling som skulle ha skett om kompensationen hade uteblivit
avhjälpandeperiod	den tid det tar för genomförda åtgärder att fullt ut avhjälpa och kompensera en allvarlig miljöskada
avtalsservitut	servitut som upplåts genom avtal mellan fastighetsägare
ekologisk kompensation	fullständig eller partiell gottgörelse av skada på naturmiljö som utgör allmänna intressen, såsom arter, naturtyper, ekosystemfunktioner och upplevelsevärden. Gottgörelsen kan ske genom att den som orsakat skada tillför nya värden eller säkerställer befintliga värden som annars skulle riskera att gå förlorade
ekosystemansatsen	en arbetsmetod, eller förvaltningsstrategi, för bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser som även inkluderar rättviseaspekter (Ekosystemansatsen lyfter fram att ekosystemen har en viktig funktion när det gäller att producera ekosystemtjänster som människor är beroende av, och att de som är berörda av beslut bör göras delaktiga i beslutsfattandet. Ekosystemansatsen betonar att beslut bör baseras på vetenskapliga metoder som fokuserar på strukturer, processer och funktioner.) <sup>1</sup>
ekosystemtjänster	ekosystemens direkta och indirekta bidrag till människors välbefinnande
ekvivalensmetoder	samlingsnamn för metoder för att fastställa tillräcklig omfattning av resursbaserad kompensation så att den blir "likvärdig" i förhållande till den skadade resursen <sup>2</sup>

<sup>1</sup> För mer information se Naturvårdsverkets rapport 5782 Ekosystemansatsen- En väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser.

<sup>2</sup> För mer information se Naturvårdsverkets rapport 6628: Samhällsekonomiska analyser av miljöprojekt – en vägledning.

### Begreppsförklaringar, forts.

grön infrastruktur	ett strategiskt nätverk av livsmiljöer och strukturer, naturliga och halvnaturliga områden samt anlagda element som utformas, brukas och förvaltas så att landskapets biologiska mångfald bevaras och ekosystemtjänster främjas
intrång	kvalitativ och/eller kvantitativ negativ påverkan på ett allmänt intresse
kompensationsområde	område där åtgärder vidtas för att kompensera för den förväntade skadan av en verksamhet eller åtgärd
kompensationsplan	en plan med detaljerad redovisning av planerade kompensationsåtgärder som ger stöd vid det praktiska genomförandet av åtgärderna
kompensationsutredning	underlag inför beslut om ekologisk kompensation
kompensationsåtgärder	åtgärder som vidtas för att kompensera för den förväntade skadan av en verksamhet eller åtgärd, i begreppet inkluderas skydd av område för att kompensera för skada
kompletterande hjälpåtgärder	hjälpåtgärder som avser naturresurser och/eller funktioner vilka ska komplettera primära hjälpåtgärder som inte resulterat i att skador på naturresurser och/eller funktioner till fullo har avhjälpats <sup>3</sup>
officialservitut	servitut som upplåts genom beslut från en myndighet
primära hjälpåtgärder	hjälpåtgärder varigenom skadade naturresurser och/eller funktioner återgår till eller närmar sig sitt ursprungliga tillstånd <sup>4</sup>
rödlistad art	art vars framtida överlevnad i landet inte bedöms vara säker (Rödlistning är ett system som utvecklats av den internationella naturvårdsunionen (IUCN) för att utvärdera tillståndet för arter i naturen. Det är en prognos över risken för enskilda arter att dö ut från Sverige. Rödlistan tas fram av ArtDatabanken vid SLU och fastställs av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.)
skadelindringshierarkin	ett hierarkiskt synsätt där skador i första hand ska undvikas, i andra hand, så långt det är praktiskt möjligt, minimeras och avhjälpas på plats och endast i sista hand kompenseras

---

<sup>3</sup> miljöansvarsdirektivet, bilaga II, 1 b

<sup>4</sup> miljöansvarsdirektivet, bilaga II, 1 a

# 1. Inledning

## 1.1. Vad är ekologisk kompensation?

Med ekologisk kompensation avses i den här vägledningen gottgörelse genom att den som skadar naturvärden som utgör allmänna intressen, såsom arter, naturtyper, ekosystemfunktioner och upplevelsevärden, tillför nya naturvärden eller skyddar befintliga värden som annars skulle riskera att gå förlorade.<sup>5</sup>

Kompensationsåtgärder kan exempelvis bestå av ekologisk restaurering, naturvårdsinriktad skötsel, nyskapande av livsmiljöer eller skydd av områden som annars riskerar att exploateras.

## 1.2. Syfte och avgränsningar

Naturvårdsverket är, enligt förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket, förvaltningsmyndighet på miljöområdet bland annat i frågor om biologisk mångfald. Naturvårdsverket ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås. Naturvårdsverket ska främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Detta görs bland annat genom vägledning och genom att delta som part och remissmyndighet i mål och ärenden. Som ett led i detta arbete har Naturvårdsverket valt att ta fram denna vägledning.

Syftet med vägledningen är att redogöra för Naturvårdsverkets syn på ekologisk kompensation och belysa ett antal viktiga frågor kopplade till tillämpningen av miljöbalkens kompensationsbestämmelser. Naturvårdsverkets förhoppning är att vägledningen ska kunna bidra till ökad användning av ekologisk kompensation och en mer enhetlig tillämpning av kompensationsbestämmelserna.

Naturvårdsverket har valt att inkludera miljöbalkens samtliga bestämmelser om ekologisk kompensation eftersom vi anser att vissa grundläggande principer och problem är gemensamma för dessa bestämmelser. Vägledningen inriktas i huvudsak på kompensation för verksamheter eller åtgärder som ännu inte utförts, så kallad ex ante-kompensation men delar av vägledningen är relevant även för kompensation för skada som redan uppkommit, så kallad ex post-kompensation.

Begreppen kompensationsåtgärder och ekologisk kompensation används även i kommunal planering för att beskriva olika typer av åtgärder som ingår i planer enligt plan- och bygglagen (2010:900) och som exempelvis syftar till att kompensera för förlust av tätortsnära naturmiljöer och områden för närrekreation. Flera kommuner har antagit olika typer av policydokument som redovisar principer för kompensation i samband med detaljplanläggning. **Naturvårdsverket anser** att

---

<sup>5</sup> fritt efter den definition som används i SOU 2013:68 "Synliggöra värdet av ekosystemtjänster"

tillämpning av ekologisk kompensation i den kommunala planeringen kan vara ett viktigt bidrag i miljömålsarbetet. Vägledning kring kommunal planering och tillämpning av plan- och bygglagen ligger dock utanför Naturvårdsverkets ansvarsområde och beskrivs därför inte närmare här.

Vägledningen fokuserar på kompensation för påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Kompensation kan dock även bli aktuellt vid påverkan på andra allmänna intressen, till exempel kulturmiljö och renskötsel, och många av de grundläggande principerna som redovisas i denna rapport bör kunna tillämpas även i dessa fall.

Vägledningen behandlar inte det praktiska genomförandet av åtgärder för ekologisk kompensation vid olika typer av intrång eller i olika naturtyper.

Hänvisningar till handböcker och annan vägledning lämnas där det är relevant.

Målgruppen för vägledningen är främst handläggare på länsstyrelserna och kommunerna men avsikten är även att ge vägledning till verksamhetsutövare.

### 1.3. Läsanvisningar

Kapitel **Bakgrund** redogör för hur de svenska kompensationskraven förhåller sig till internationella överenskommelser och EU-lagstiftning samt vilka grundläggande principer som enligt internationella standarder bör tillämpas i samband med ekologisk kompensation. Här beskrivs även kopplingen mellan ekologisk kompensation och det svenska miljömålssystemet.

Kapitel **Miljöbalkens regler om kompensation** innehåller en introduktion till miljöbalkens kompensationsbestämmelser med fokus på deras olika tillämpningsområden, kravnivåer och utgångspunkter. Fokus ligger här på att tydliggöra skillnader och likheter när det gäller de olika reglernas tillämpning. Utgångspunkten för redovisningen är i huvudsak lagtext och förarbeten.

Kapitel **Grundläggande principer** redogör för de principer som Naturvårdsverket anser bör vara utgångspunkten vid tillämpning av miljöbalkens kompensationsbestämmelser. Här ges bland annat förslag på principer för bedömning av när kompensation kan vara särskilt motiverat.

Kapitel **Utformning av kompensationsåtgärder** behandlar grundläggande principer vid utformning av kompensationsåtgärder. Kapitlet behandlar överväganden kring kompensationsåtgärders inriktning, omfattning och lokalisering samt säkerställande av långsiktig funktion för genomförda åtgärder.

I kapitel **Kompensation i prövningsprocessen** beskrivs vilket underlag som behövs för bedömning av kompensationsfrågan och hur Naturvårdsverket anser att

frågan om kompensation bör hanteras vid utarbetande av miljökonsekvensbeskrivningar och annat underlag för prövning. En kortfattad redogörelse för frågan om markåtkomst för genomförande av kompensationsåtgärder ges och överväganden kopplade till utformning av villkor om kompensation redovisas.

Vägledningens disposition innebär att generella principer vid tillämpning av ekologisk kompensation redovisas först i varje kapitel och att de särskilda förutsättningar som är viktiga att beakta i olika ärendetyper redovisas separat i slutet av respektive avsnitt.

I kapitel 4–6 finns exempelrutor som illustrerar olika aspekter på arbetet med ekologisk kompensation. Exempel hämtade från avgöranden i domstol redovisas i ljusblå rutor, medan fingerade exempel redovisas i orangea rutor.

## 2. Bakgrund

### 2.1. Ekologisk kompensation internationellt och i Sverige

De svenska bestämmelserna om ekologisk kompensation har kopplingar till en rad internationella överenskommelser och rättsakter från EU. I detta avsnitt redovisas några av de krav på kompensation som följer av Sveriges internationella åtaganden och EU-medlemskapet samt vilka grundläggande principer som enligt internationell standard bör tillämpas i samband med ekologisk kompensation. Här beskrivs även kopplingen mellan ekologisk kompensation och det svenska miljömålssystemet.

#### 2.1.1. Principen om att förorenaren betalar

Vid utformningen av miljöbalken togs viktiga miljörättsliga principer in i lagstiftningen. En av dessa är principen om att förorenaren ska betala. Inom miljöpolitiken är principen att förorenaren ska betala internationellt vedertagen och går under beteckningen PPP (Polluter Pays Principle). Principen har också slagits fast i EU-rätten och i andra internationella överenskommelser.<sup>6</sup>

I regeringens skrivelse ”En samlad naturvårdspolitik” anges att den som genom sin verksamhet orsakar skada på naturen i princip också bör stå för finansiering av de åtgärder som krävs för att lösa problemet. Kompensationskrav lyfts här fram som ett sätt att se till att eventuella intrång eller förluster av naturvärden inkluderas på ett tidigt stadium i planeringen.<sup>7</sup>

I propositionen, ”En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster” framhålls att de styrmedel som direkt påverkar biologisk mångfald och ekosystemtjänster bör ses över i ljuset av ökad kunskap om ekosystemtjänsternas värden. Lämpliga förändringar bör göras i syfte att kostnadseffektivt nå berörda miljökvalitetsmål och bidra till att utveckla principen om att förorenaren betalar.<sup>8</sup>

Ekologisk kompensation är ett verktyg för att tillämpa principen om att förorenaren betalar. När en prövningsmyndighet bedömer att en verksamhet kan tillåtas efter att alla rimliga åtgärder för att undvika och begränsa negativ påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster vidtagits kvarstår ofta en negativ påverkan. Enligt principen om att förorenaren betalar kan det i dessa lägen vara rimligt att ställa krav på att denna påverkan kompenseras av verksamhetsutövaren i samband med exploateringen.

---

<sup>6</sup> prop. 1997/98:45 del 1 s. 169 och 213

<sup>7</sup> Regeringens skrivelse 2001/02:173, s. 30

<sup>8</sup> prop. 2013/14:141, s. 65

### 2.1.2. Försiktighetsprincipen

Försiktighetsprincipen ska gälla för all verksamhet och alla åtgärder som omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde. Principen innebär att förebyggande åtgärder och andra försiktighetsmått ska vidtas så snart det kan befaras att en viss åtgärd skulle kunna utgöra en olägenhet för människors hälsa eller miljön. Avsaknad av bevisning om att sådan olägenhet uppkommer ska inte befria den som utövar verksamheten eller vidtar en åtgärd från denna skyldighet. Försiktighetsprincipen finns sedan länge i flera konventioner och andra internationella instrument inom miljöområdet och har en framträdande plats i den internationella miljöpolitiken.<sup>9</sup> Försiktighetsprincipen ska tillämpas vid tolkning och tillämpning av miljöbalkens kompensationsbestämmelser. För mer information se bland annat avsnitt 5.3.

### 2.1.3. Ramsarkonventionen

Sverige ratificerade 1973 en global överenskommelse som avser att skydda våtmarkerna som livsmiljöer, Konvention om våtmarker av internationell betydelse i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar (Ramsarkonventionen). Konventionen fokuserade till en början på bevarande av områden för vattenfåglar. Inriktningen har sedan breddats och konventionen handlar nu generellt om hållbar förvaltning av våtmarksmiljöer.<sup>10</sup> Konventionen innebär en skyldighet att utse lämpliga våtmarker av internationell betydelse som ska upptas på en lista, den så kallade Ramsarlistan. Genom konventionen har Sverige bland annat förbundit sig att verka för markplanering och förvaltning som tar särskild hänsyn till dessa våtmarker. Om Sverige till följd av trängande nationella intressen utesluter ett våtmarksområde från listan eller minskar det skyddade området finns en skyldighet att så långt det är möjligt kompensera varje förlust av våtmarksresurser.<sup>11</sup>

### 2.1.4. Konventionen om biologisk mångfald

Konventionen om biologisk mångfald är en global konvention om naturvård och artskydd. Konventionen har arbetats fram inom FN-systemet och trädde i kraft 1993. Sverige undertecknade konventionen 1992. Målet för konventionen är bevarande av biologisk mångfald, hållbart nyttjande av dess beståndsdelar och rättvis fördelning av nyttan som uppstår vid nyttjande av genetiska resurser<sup>12</sup>. Genom konventionen har Sverige bland annat åtagit sig att verka för att bevara ekosystem och naturliga livsmiljöer samt bibehålla och återställa livskraftiga populationer av arter i deras naturliga miljöer (in situ-bevarande). Detta ska bland annat ske genom att i möjlig och lämplig utsträckning rehabilitera och återställa skadade ekosystem och främja återhämtningen av hotade arter.<sup>13</sup> I syfte att

---

<sup>9</sup> prop. 1997/98:45 del 1 s. 208 ff.

<sup>10</sup> prop. 2013/14:141 s. 43

<sup>11</sup> Ramsarkonventionen artikel 4

<sup>12</sup> artikel 1 i konventionen om biologisk mångfald

<sup>13</sup> artikel 8 i konventionen om biologisk mångfald



komplettera detta arbete ska även komponenter av biologisk mångfald bevaras utanför deras naturliga livsmiljöer (ex situ bevarande)<sup>14</sup>. Ex situ bevarande bör dock endast användas när in situ-bevarande inte är möjligt eller inte räcker till. Grundläggande i åtagandet enligt konventionen är att den biologiska mångfalden ska upprätthållas i Sverige över tiden. Kompensation behövs för att motverka en långsiktig förlust av de habitat och naturtyper som kommer att påverkas av mänsklig verksamhet.<sup>15</sup>

Inom ramen för konventionen antogs 2010 en strategisk plan för biologisk mångfald för perioden 2011-2020 (Nagoyaprotokollet), med 20 delmål fram till 2020, de så kallade Aichimålen. Den strategiska planen innehåller vision, målsättningar och arbetsprogram för att rädda den biologiska mångfalden och därigenom säkra fungerande ekosystem. Målen i planen ska nås genom att varje land sätter egna mål, anpassade efter nationella förutsättningar. Tyngdpunkten i arbetet med strategin är att åstadkomma ett effektivt och integrerat åtgärdsarbete som samlat leder till att mål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster nås till 2020. Detta gäller såväl nationella mål som EU-mål och internationella mål. Bevarandet av biologisk mångfald och ekosystemtjänster behöver ske integrerat genom en kombination av olika insatser som formellt och frivilligt skydd, skötsel, miljöanpassat brukande och restaurering.<sup>16</sup>

### **2.1.5. EU:s biodiversitetsstrategi och No Net Loss-initiativet**

EU:s biodiversitetsstrategi innehåller sex mål som tillsammans syftar till att nå Nagoyaprotokollets övergripande mål, dvs. att stoppa förluster av biologisk mångfald och degradering av ekosystemtjänster till 2020<sup>17</sup>. En av de åtgärder som enligt strategin ska vidtas för att nå målet är att utarbeta ett No Net Loss-initiativ som syftar till att stoppa förlusterna av biologisk mångfald och ekosystemtjänster orsakade av mänsklig verksamhet. Ekologisk kompensation ingår som en viktig del i detta initiativ. Europeiska rådet har gett kommissionen i uppdrag att ta fram förslag till styrmedel för att säkerställa att förluster av biologisk mångfald balanseras. Kommissionen ska under 2016 redovisa ett förslag till genomförande av No Net Loss-initiativet.

### **2.1.6. EU-lagstiftning**

Nedan följer en genomgång av några av de rättsakter från EU som är av betydelse i samband med ekologisk kompensation.

---

<sup>14</sup> artikel 9 i konventionen om biologisk mångfald

<sup>15</sup> Se Aktionsplan för biologisk mångfald, Naturvårdsverkets rapport 4463, s. 15 ff.

<sup>16</sup> prop. 2013/14:141 s. 20

<sup>17</sup> Slutligt meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomisk och sociala kommittén och region kommittén, Vår livförsäkring, vårt naturkapital - en strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020 KOM (2011) 244

### *Fördraget om EU:s funktionssätt*

Enligt artikel 191 i fördraget om EU:s funktionssätt ska unionens miljöpolitik bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala.<sup>18</sup> Inverkan på miljön bör beaktas på ett så tidigt stadium som möjligt vid all teknisk planläggning och i olika beslutsprocesser. Dessa grundläggande principer kan ha betydelse vid tolkning av bestämmelser om ekologisk kompensation.

### *MKB-direktivet*

Direktivet (2011/92) om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) innehåller bestämmelser om att bedöma projekts miljöpåverkan. Av direktivet<sup>19</sup> framgår att en miljöbedömning bland annat ska omfatta en beskrivning av de åtgärder som planeras för att undvika, förebygga eller minska och, om så är möjligt, motverka den förväntade betydande miljöpåverkan<sup>20</sup>. I bilaga IV finns kompletterande information om vad en miljöbedömning ska omfatta och även här omnämns samma typ av åtgärder<sup>21</sup>. I direktivet anges även att ett beslut om tillstånd bland annat ska innehålla planerade åtgärder för att undvika, förebygga eller minska och om möjligt motverka betydande negativ miljöpåverkan. Medlemsstaterna ska se till att sådana åtgärder vidtas av exploatören.<sup>22</sup>

### *Miljöansvarsdirektivet*

Direktivet (2004/35) om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (miljöansvarsdirektivet) är ett regelverk på gemenskapsnivå för avhjälpan av miljöskador. Syftet med direktivet är att fastställa en ram för miljöansvar enligt principen om att förorenaren ska betala. I direktivet finns bestämmelser om hjälpåtgärder som ska vidtas för att återställa, sanera eller ersätta skadade naturresurser och/eller försämrade funktioner. I bilaga II till direktivet anges närmare förutsättningar för de hjälpåtgärder som ska vidtas. I första hand ska primära hjälpåtgärder vidtas, dvs. sådana åtgärder som innebär att skadade naturresurser och/eller funktioner återgår till eller närmar sig sitt ursprungliga tillstånd. I andra hand, om primära hjälpåtgärder inte leder till att miljön återställs till sitt ursprungliga tillstånd, ska kompletterande hjälpåtgärder vidtas. De kompletterande åtgärderna syftar till att uppnå en liknande nivå för naturresurser

---

<sup>18</sup> För mer information se avsnitt 2.1.1 och 2.1.2

<sup>19</sup> Direktivet har ändrats genom direktiv 2014/52. Direktivet om ändringar har trätt i kraft. Medlemsstaterna ska senast den 16 maj 2017 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

<sup>20</sup> Artikel 5. I den tidigare lydelsen av artikel 5 användes begreppet avhjälpa istället för motverka (remedy/remédier i den engelska respektive franska översättningen).

<sup>21</sup> bilaga IV punkt 7 MKB-direktivet

<sup>22</sup> artikel 8 a MKB-direktivet

och/eller funktioner, eventuellt på en annan plats. Direktivet är i huvudsak genomfört i svensk rätt genom 10 kap. MB. För mer information se avsnitt 3.7.

#### *Art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet*

Direktivet (92/43) om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) syftar till att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i EU. De åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

Direktivet (2009/147) om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) omfattar alla vilda fågelarter som förekommer naturligt inom EU:s medlemsländers territorier och gäller för fåglar samt deras ägg, bon och livsmiljöer. Direktivets övergripande syfte är att bibehålla eller återskapa arternas populationer på en nivå som svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov.



**Bild 1.** Grön sköldmossa *Buxbaumia viridis* är listad i bilaga 2 till art- och habitatdirektivet och är därmed en av de arter som kan ligga till grund för utpekande av Natura 2000-områden.

I artikel 6.4 i art- och habitatdirektivet finns bestämmelser om kompensationsåtgärder i samband med planer och projekt som kan skada utpekade naturtyper eller störa utpekade arter i de båda direktiven. Direktiven är bland annat genomförda i svensk rätt genom bestämmelser i 7 och 8 kap. MB. För mer information se avsnitten 3.4.2 och 3.6.

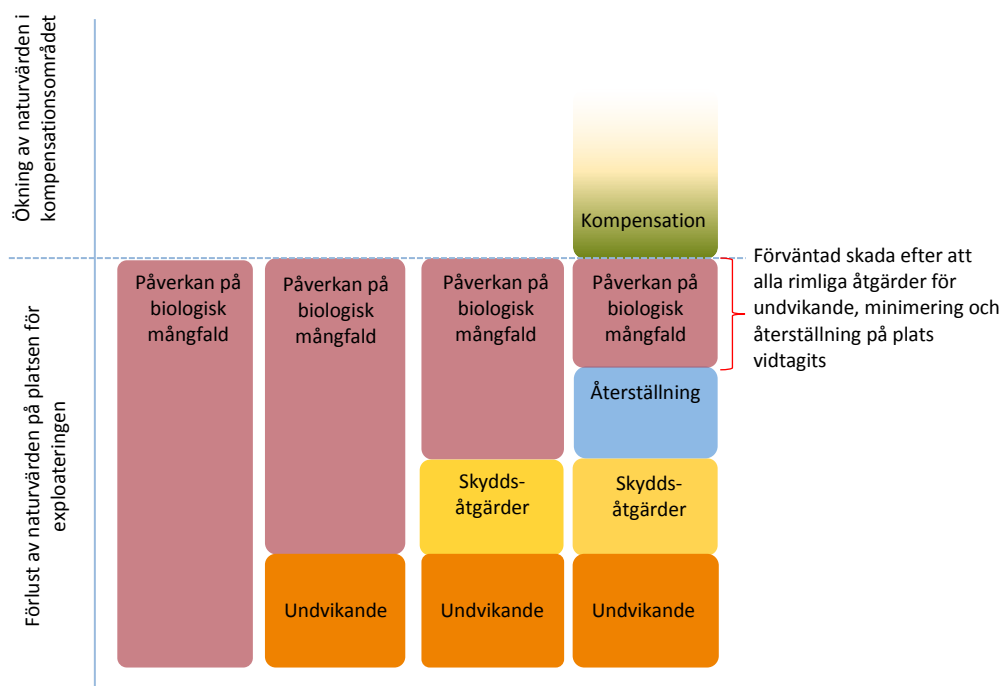
### *Ramdirektivet för vatten*

Direktiv 2000/60 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten) syftar till att bevara och förbättra vattenmiljön i gemenskapen. Medlemsstaterna är enligt artikel 4 i direktivet skyldiga att genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av vattenstatusen i ytvatten och grundvatten. Direktivet är bland annat genomfört i svensk rätt genom bestämmelser i 2 och 5 kap. MB. Direktivets krav kan ha betydelse för bedömningen av om kompensation är motiverat.

### **2.1.7. Business and Biodiversity Offsets Programme och skadelindringshierarkin**

Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP) är ett samarbete mellan företag, organisationer och myndigheter från hela världen där verktyg, standarder och arbetssätt utvecklas för att på bästa sätt tillämpa principen om en s.k. *skadelindringshierarki* i samband med exploateringsprojekt (se figur 1).

Skadelindringshierarkin innebär enligt BBOP:s definition att skador i första hand ska undvikas, i andra hand minimeras och avhjälpas på plats och endast i sista hand kompenseras. Detta innebär att skador vid exploatering i första hand ska undvikas genom god planering, i andra hand ska hänsyn tas vid utformning av verksamheten för att minimera skadan av exploatering och i tredje hand ska efterbehandling och andra avhjälpande åtgärder på plats genomföras för att så långt det är möjligt mildra de negativa effekter som uppstår. Det är först om skada kan förväntas återstå trots att samtliga dessa åtgärder vidtagits som kompensation kan bli aktuellt.



**Figur 1.** Skadelindringshierarkin innebär att alla rimliga åtgärder för att undvika och minimera påverkan från en exploatering ska vidtas innan behovet av kompensation fastställs.

Inom ramen för BBOP har en standard för kompensation utarbetats. Standarden redovisar tio grundläggande principer för kompensation (Se tabell 1), samt kriterier och indikatorer som kan användas för att säkerställa att principerna följs. Principerna har ingen rättslig status, men bygger på samlade erfarenheter från en lång rad kompensationsprojekt och kan därmed ses som internationell ”best practice” för genomförande av ekologisk kompensation. Som ett komplement till standarden har man även tagit fram handböcker och vägledningsdokument som bland annat tar upp bedömningsgrunder, samråd och praktisk utformning av kompensationsåtgärder. Utöver detta har även erfarenheter från genomförda kompensationsprojekt sammanställts i fallstudierrapporter.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> BBOP:s standard och andra vägledningsdokument finns tillgängliga på <http://bbop.forest-trends.org/pages/guidelines>

**Tabell 1.** Svensk översättning av de principer för Ekologisk kompensation som tagits fram inom ramen för *Business and Biodiversity Offsets Programme*

---

**BBOP:s principer för kompensation**

---

1. Tillämpa skadelindringshierarkin - kompensation tillämpas först efter att man vidtagit lämpliga åtgärder för att undvika, minimera, så långt det är praktiskt möjligt, och återställa skador på naturmiljön.
  2. Det finns gränser för vad som kan kompenseras. Vissa typer av intrång eller skador kan inte uppvägas genom kompensation på grund av den påverkade naturmiljöns känslighet och/eller oersättlighet.
  3. Ekologisk kompensation ska tillämpas i ett landskapssammanhang där kompensationens förväntade effekter stödjer en ekosystemansats och tar hänsyn till den biologiska mångfaldens biologiska, sociala och kulturella dimensioner.
  4. Ekologisk kompensation ska tillämpas med utgångspunkten att mätbar naturvårdsnytta ska leda till en nettoökning av biologisk mångfald, eller åtminstone till att nettoförluster uteblir.
  5. Ekologisk kompensation ska leda till positiv naturvårdsnytta utöver det som skulle ha skett om kompensationen hade uteblivit, *additionalitet*<sup>24</sup>. Kompensationen får inte ske så att skadliga verksamheter flyttas och påverkar biologisk mångfald någon annanstans.
  6. Berörda aktörer ska ges möjlighet att delta i utformning av kompensationsåtgärderna.
  7. Kompensationsåtgärder ska utformas så att fördelningen av ansvar, skyldigheter, risker och nytta sker rättvist och balanserat, med hänsyn till lagstiftning och tradition. Särskild hänsyn ska tas till ursprungsbefolkningar och lokalsamhällen.
  8. Kompensationsåtgärdernas utformning och genomförande ska omfatta ett adaptivt angreppssätt med skötsel, uppföljning, och utvärdering. Kompensationens varaktighet bör motsvara varaktigheten på det intrång den kompenserar för.
  9. Kompensationens utformning och genomförande, samt kommunikationen av resultat, ska ske på ett transparent sätt.
  10. Kompensationens utformning och genomförande ska ske på vetenskaplig grund, med hänsyn till traditionell kunskap.
- 

<sup>24</sup> För mer information se avsnitt 4.4.

## 2.2. Miljömålssystemet

Riksdagen beslutade 2010 om en ny målstruktur för miljöarbetet med generationsmål, miljö kvalitetsmål och etappmål. Generationsmålet anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att miljö kvalitetsmålen ska nås. Generationsmålet innebär att det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Miljö kvalitetsmålen med preciseringar anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Etappmålen anger steg på vägen till miljö kvalitetsmålen och generationsmålet.<sup>25</sup>

Etappmålen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster som regeringen har beslutat utgör tillsammans med vissa beslutade insatser Sveriges strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster till 2020. Strategin bidrar till att nå flera av de svenska miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Strategin bidrar också till att nå målen i EU:s strategi för biologisk mångfald till 2020 samt målen i den strategiska plan för biologisk mångfald 2011–2020 som har antagits inom konventionen för biologisk mångfald. Genom miljömålssystemet genomförs även bestämmelserna i konventionen om biologisk mångfald om nationella strategier, planer eller program för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald och om integrering av biologisk mångfald i relevanta sektorer.<sup>26</sup>

Utgångspunkten för miljömålssystemet är portalparagrafen i 1 kap. 1 § MB, där syftet med balken anges. Syftet är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Vad hållbar utveckling innebär konkretiseras i generationsmålet och de 16 miljö kvalitetsmål som riksdagen har antagit.<sup>27</sup>

Miljö kvalitetsmålen ska ge ledning vid tillämpningen av miljöbalken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär. Samtliga bestämmelser i miljöbalken ska tillämpas på ett sådant sätt att balkens mål och syfte bäst tillgodoses. När tveksamhet råder om vad som bör beslutas eller göras ska det som mest sannolikt gynnar hållbar utveckling väljas.<sup>28</sup> Se figur 2.

Ibland ställs olika miljöhänsyn mot varandra. En avvägning får därför alltid göras i det enskilda fallet av vad som ger den totalt sett bästa effekten med avseende på miljöbalkens mål.<sup>29</sup>

---

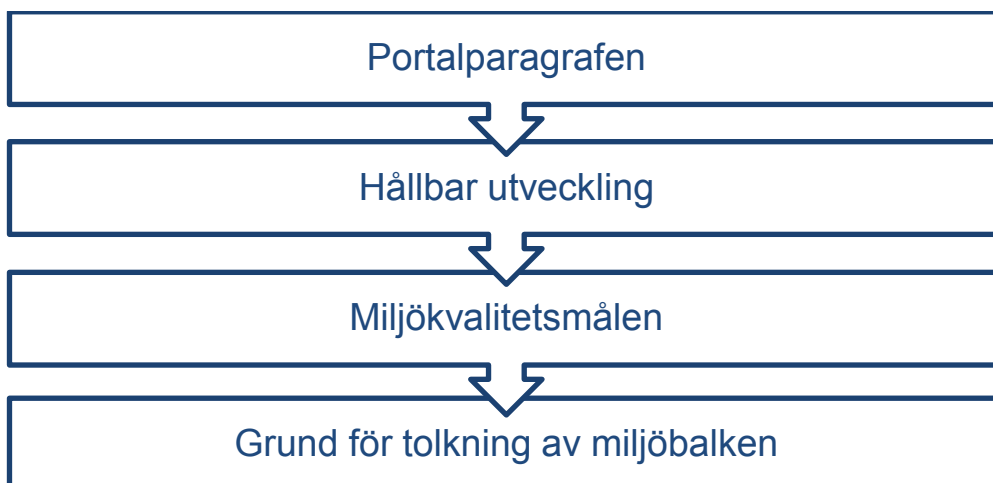
<sup>25</sup> prop. 2009/10:155 s. 17 och 21

<sup>26</sup> prop. 2013/14:141 s. 16 och 20 f.

<sup>27</sup> prop. 2004/05:150, s. 54

<sup>28</sup> prop. 1997/98:45 del 2 s. 8. Jämför MÖD 2006:53, 2009:48 och 2010:38

<sup>29</sup> prop. 1997/98:45, del 2, s. 21



**Figur 2.** Miljöbalkens syfte och miljökvalitetsmålen ska vara vägledande vid tolkning av miljöbalken.

För att de naturtypsanknutna miljökvalitetsmålen<sup>30</sup> samt målet om Ett rikt växt- och djurliv ska kunna nås krävs ett förbättrat tillstånd för många livsmiljöer och arter. Detta förutsätter bland annat att miljöbalken tillämpas på ett sådant sätt att negativ påverkan på värdefulla naturmiljöer i första hand undviks och, där så inte är möjligt, så långt som möjligt begränsas. Även om en hög skyddsnivå upprätthålls i samband med prövning av exploaterande verksamheter uppstår skador på biologisk mångfald och naturens förmåga att producera ekosystemtjänster. Ekologisk kompensation fokuserar på att uppväga denna påverkan och har därmed potential att bidra till möjligheterna att nå de miljökvalitetsmål som har en koppling till biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

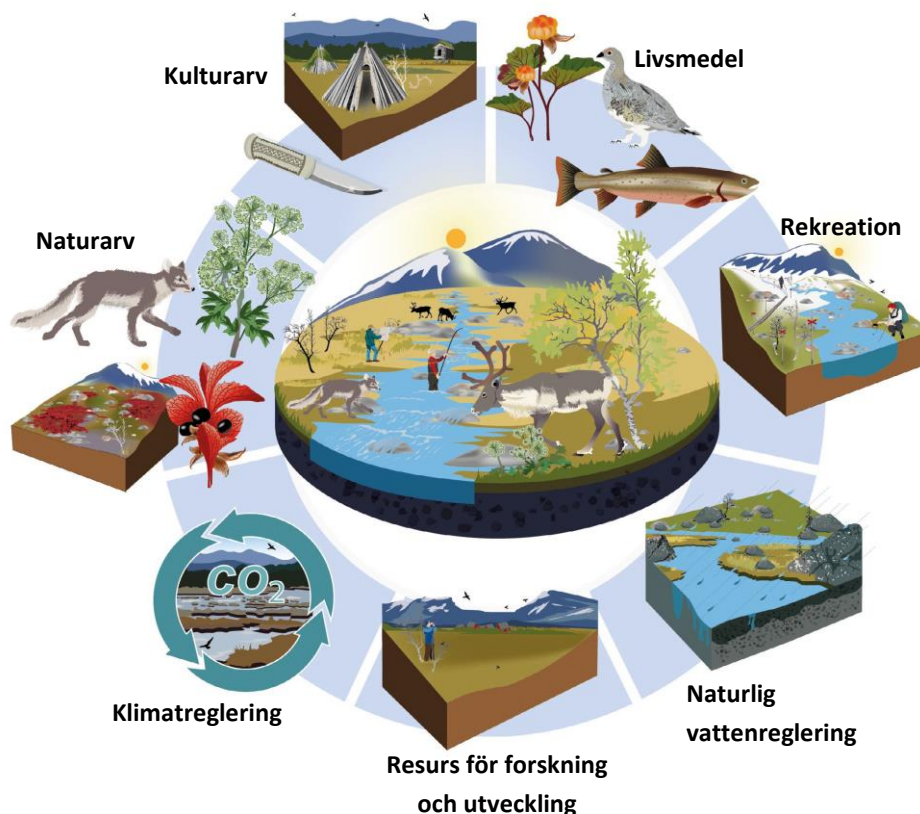
### 2.3. Ekosystemtjänstbegreppet och ekologisk kompensation

Ekosystemtjänster utgörs av ekosystemens direkta och indirekta bidrag till människors välbefinnande. Definitionen inbegriper processer och funktioner i ekosystemen och dess arter vilka bidrar både till biologisk mångfald och produktionen av nyttigheter och varor som till exempel livsmedel, biologisk bekämpning av skadegörare och tillgång till naturområden för rekreation.<sup>31</sup> Se figur 3.

<sup>30</sup> Med naturtypsanknutna miljökvalitetsmål avses miljökvalitetsmålen Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö samt Ett rikt växt- och djurliv (Ds 2012:23)

<sup>31</sup> Naturvårdsverket 2012. Sammanställd information om Ekosystemtjänster (Redovisning av ett regeringsuppdrag)





**Figur 3.** Exempel på ekosystemtjänster i fjällen<sup>32</sup>

Begreppet naturvärden, såsom det används i den här handboken, inkluderar naturens produktion av ekosystemtjänster, men omfattar även naturens och den biologiska mångfaldens inneboende skyddsvärde.<sup>33</sup>

Att bevara den biologiska mångfalden är avgörande för att ekosystem ska fungera och göra nytta som till exempel att rena vatten och luft, lagra kol och pollinera grödor. Utan en mångfald av arter och livsmiljöer med skilda funktioner är risken stor att nyttjandet av naturresurser, klimatförändringar och annan påverkan skadar ekosystemens förmåga att leverera dessa tjänster. Biologisk mångfald främjar också folkhälsan eftersom många artrika naturmiljöer är viktiga områden för rekreation och friluftsliv. I norra Sverige är områden med höga naturvärden ofta viktiga renbetesmarker. För att upprätthålla produktionen av viktiga ekosystemtjänster är det viktigt att bevara den biologiska mångfalden och variationsrikedomen i livsmiljöer och naturliga strukturer också i områden utan förekomster av hotade arter eller sällsynta livsmiljöer.

<sup>32</sup> Figur: [www.naturvardsverket.se/ekosystemtjanster](http://www.naturvardsverket.se/ekosystemtjanster)

<sup>33</sup> jämför 1 kap. 1 § MB



**Bild 2.** Översvämningsmarker i anslutning till mindre vattendrag har stor betydelse för biologisk mångfald och producerar flera viktiga ekosystemtjänster, bland annat flödesutjämning och närsaltsreduktion.

En samlad målbild för biologisk mångfald och ekosystemtjänster ges i miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv. För att den biologiska mångfalden ska kunna fortsätta leverera viktiga ekosystemtjänster, även när till exempel klimatet eller markanvändningen ändras, måste också hänsyn tas till ekosystemens resiliens, dvs. deras förmåga att klara av förändringar och vidareutvecklas, så att de kan vara fortsatt produktiva och leverera ekosystemtjänster. För att nå generationsmålet är det därför angeläget att identifiera de ekosystem som tillhandahåller viktiga ekosystemtjänster och att klarlägga hur dessa tjänster kan säkras.

Regeringen beslutade 2012 om etappmål för ekosystemtjänster. Etappmålet om ekosystemtjänster och resiliens innebär att viktiga ekosystemtjänster och faktorer som påverkar deras vidmakthållande är identifierade och systematiserade senast 2013. Etappmålet om betydelsen av den biologiska mångfalden och värdet av ekosystemtjänster innebär att senast 2018 ska betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster vara allmänt kända och integreras i ekonomiska ställningstaganden, politiska avväganden och andra beslut i samhället där så är relevant och skäligt.<sup>34</sup> Upprätthållandet av naturens förmåga att producera viktiga ekosystemtjänster är en central del i miljömålssystemet och en viktig del av naturvårdens intressen. Ekosystemtjänstperspektivet är därför viktigt vid

---

<sup>34</sup> Ds 2012:23 s. 156 ff.

tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser om ekologisk kompensation. Se avsnitt 4.3.3.

## 2.4. Möjligheter och begränsningar med ekologisk kompensation

Kompensation kan bidra till att motverka en gradvis degradering av biologisk mångfald till följd av exploateringar genom att öka möjligheterna att upprätthålla eller stärka den gröna infrastrukturen i landskapet. Se avsnitt 4.3.5. Den praktiska möjligheten att genom aktiva åtgärder kompensera för intrång skiljer sig dock beroende på vilka typer av naturvärden som berörs av en exploatering. Detta får betydelse i samband med beslut om kompensationsåtgärders inriktning, omfattning och lokalisering. Se kapitel 5.

En förutsättning för att ekologisk kompensation ska fungera är att det finns en väl fungerande ”verktyglåda” med olika typer av åtgärder anpassade för olika situationer och förutsättningar. Erfarenheter från de senaste decenniernas arbete med riktade, offentligt finansierade åtgärder för biologisk mångfald visar att vissa typer av naturvärden är möjliga att skapa eller höja med förhållandevis små insatser. De senaste årtiondena har exempelvis en stor mängd mindre våtmarker anlagts i odlingslandskapet, med positiva effekter på biologisk mångfald och ekosystemtjänster som närsaltsreduktion och flödesutjämning. Det finns också goda erfarenheter av restaurering av bland annat vattendrag, ängs- och betesmarker, dikade våtmarker, dynmiljöer och vissa brandberoende naturvärden i boreal skog.

Svårigheterna att fullt ut kompensera för intrång som innebär förluster av naturvärden och ekosystemtjänster ska dock inte underskattas. För vissa naturtyper är det i praktiken mycket svårt att utforma kompensationsåtgärder som innebär att de skadade naturvärdena och ekosystemtjänsterna ersätts med motsvarande värden och tjänster. I de fall där en verksamhet eller åtgärd innebär skada på ett sådant område kan det finnas anledning att frångå principen att kompensera ”lika för lika”<sup>35</sup>. Det kan även vara svårt att säkerställa att genomförda åtgärders funktion består över tiden. Det är exempelvis svårt att hitta effektiva kompensationsåtgärder för intrång i områden med kontinuitetsberoende naturvärden eller förlust av värdefulla landskapselement som inte går att återskapa på kort tid, som exempelvis naturskogar eller gamla träd. Ett annat problem är svårigheter att hitta lämpliga lokaler för kompensationsåtgärder eftersom vissa naturvärden är beroende av specifika levnadsförhållanden som finns inom områden som är utsatta för ett högt påverkanstryck. Den praktiska erfarenheten av fungerande restaureringsåtgärder i sjöar och kustvattenmiljöer (marina miljöer) är begränsad.

---

<sup>35</sup> Se mer i avsnitt 5.2.

De begränsningar som är kopplade till ekologisk kompensation innebär att kompensation endast kan utgöra ett komplement till andra styrmedel och åtgärder för att nå miljömålen kopplade till biologisk mångfald och ekosystemtjänster.



**Bild 3.** Barrnatskog och gamla jätteträd i odlingslandskapet är exempel på värdebärare med lång leveranstid som är svåra att ersätta genom kompensationsåtgärder.

## 3. Miljöbalkens regler om kompensation

I detta kapitel ges en introduktion till miljöbalkens kompensationsbestämmelser. Fokus ligger på att tydliggöra skillnader och likheter när det gäller de olika reglernas tillämpningsområde, kravnivå och utgångspunkter.

### 3.1. Olika bestämmelser – olika krav

Krav på kompensationsåtgärder kan ställas med stöd av olika bestämmelser i miljöbalken. (Se tabell 2. Bestämmelserna återges i sin helhet i bilaga 2.) Eftersom bestämmelserna har olika tillämpningsområde och kravnivå är det viktigt att ha klart för sig vilken bestämmelse som är tillämplig i olika provningssituationer.

**Tabell 2.** Miljöbalkens regler om kompensation

<b>Lagrum</b>	<b>När är bestämmelsen tillämplig?</b>	<b>Vad kompenseras och i vilken utsträckning?</b>
<i>2 kap. 7 § tredje stycket MB</i>	Vid provning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens för en verksamhet eller åtgärd som ger en ökad förorening eller störning och kan antas bidra mer än obetydligt till att en miljökvalitetsnorm inte följs.	Den ökade förorening eller störning som bidrar till att miljökvalitetsnormen inte följs ska kompenseras. De kompenserande åtgärderna ska öka möjligheterna att följa normen i en utsträckning som inte är obetydlig.
<i>2 kap. 8 § MB</i>	När det uppstått en skada eller olägenhet för miljön och det finns behov av kompensation.	Den skada eller olägenhet för miljön som uppstått ska kompenseras i den omfattning som kan anses skälig enligt 10 kap. MB.
<i>7 kap. 7 § MB</i>	Vid dispens från naturreservatsföreskrifter eller upphävande, helt eller delvis, av beslut om naturreservat.	Det intrång i naturvärdet som verksamheten eller åtgärden ger upphov till ska kompenseras i skälig utsträckning.

<b>Lagrum, forts</b>	<b>När är bestämmelsen tillämplig?</b>	<b>Vad kompenseras och i vilken utsträckning?</b>
<i>7 kap. 29 § MB</i>	När Natura 2000-tillstånd lämnas trots skada på utpekad naturtyp eller störning av utpekad art i ett särskilt bevarandeområde.	Påverkan på den/de utpekade arter och naturtyper vars bevarandestatus kan påverkas negativt ska kompenseras fullt ut, så att Natura 2000-nätverket förblir sammanhängande. Ingen rimlighetsavvägning görs.
<i>10 kap. 5 § MB</i>	Om det behövs avhjälpande av en allvarlig miljöskada genom kompensation.	De miljövärden som förlorats ska kompenseras. Kompensationen kan gälla både tillfälliga och permanenta förluster av miljövärden. Ansvarets omfattning bestäms med hänsyn till vad som var tillåtet och känt när skadan inträffade.
<i>11 kap. 8 § MB</i>	Vid tillståndsprovning eller vid tillsyn i samband med vattenverksamhet som kan skada fisket.	Påverkan på fisk (inklusive vattenlevande blötdjur och kräftdjur). Om nyttan av kompensation inte skäligen kan anses motsvara kostnaden kan verksamhetsutövaren befrias från skyldigheten att kompensera.
<i>16 kap. 9 § MB</i>	När tillstånd eller dispens enligt miljöbalken meddelas eller upphävs och detta medför intrång i allmänna intressen får krav på kompensation ställas.	Det intrång i allmänna intressen som verksamheten eller åtgärden medför, i den utsträckning det inte kan anses orimligt.

## 3.2. De svenska kompensationsbestämmelsernas historik

Bestämmelser om kompensation har funnits länge i den svenska miljö- och naturvårdslagstiftningen. För att ge en förståelse för den nuvarande strukturen på miljöbalkens kompensationsbestämmelser ges här en kort beskrivning av bestämmelsernas tillkomst och utveckling fram till idag.

I 12 § naturvårdslagen (1964:822) fanns en bestämmelse om att länsstyrelsen helt eller delvis kunde upphäva beslut om naturreservat eller medge undantag från förbud i meddelade reservatsföreskrifter. Om ett sådant beslut meddelades för att möjliggöra en verksamhet fick länsstyrelsen föreskriva att verksamhetsutövaren skulle bekosta en särskild undersökning av naturreservatet eller en särskild åtgärd för att bevara det. I bestämmelsen infördes 1995 en skyldighet att i skälig utsträckning miljömässigt gottgöra intrång i naturvårdsintresse som förorsakats genom beslut om undantag från eller upphävande av reservatsföreskrifter för en skyddad våtmark. Ändringen gjordes bland annat för att uppfylla åtagandena enligt Ramsarkonventionen om att så långt som möjligt gottgöra varje förlust av skyddad våtmarksresurs. Se mer i avsnitt 2.1.3. I förarbetena betonades att bestämmelsen även gällde intrång som främst gav påtaglig kvalitativ effekt. Kompensationen för upphävande av skydd av ett område kunde bestå i att ett annat våtmarksområde av motsvarande intresse för naturvården skyddades. Kompensationen kunde även bestå i åtgärder som ökade naturvärdena i ett annat skyddat område, till exempel kunde restaurering av en igenväxt fågelsjö gottgöra förlust av annan våtmarksresurs så att en bättre eller likvärdig livsmiljö skapades.<sup>36</sup>

Intresset att tillvarata fisket vid utövande av vattenverksamhet är prioriterat sedan länge och en bestämmelse som motsvarade 11 kap. 8 § MB fanns tidigare i 3 kap. 11 § vattenlagen (1983:291) och dessförinnan i 2 kap. 8 § vattenlagen (1918:523).<sup>37</sup>

Vid införandet av miljöbalken infördes en bestämmelse om kompensation i 16 kap. 9 § MB, som innebar en generell möjlighet att föreskriva om kompensationsåtgärder när tillstånd eller dispens meddelas. Samtidigt infördes ett obligatoriskt krav på kompensation vid beslut om upphävande eller dispens gällande naturreservat i 7 kap. 7 § MB. Till skillnad från den tidigare bestämmelsen i naturvårdslagen avsåg denna bestämmelse alla intrång i naturvärden i naturreservat eftersom man inte ansåg att det fanns skäl att endast ställa krav vid påverkan på skyddade våtmarker.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> prop. 1994/95:117 s. 55 f.

<sup>37</sup> prop. 1997/98:45 del 2, s. 130 och NJA II 1983 s. 90 (Nummer i NJA II 1983:3)

<sup>38</sup> prop. 1997/98:45 del 1 s. 315

Därefter har bestämmelserna om kompensation i samband med skada på skyddade arter och naturmiljöer i Natura 2000-område och i samband med allvarlig miljöskada införts 2001 respektive 2007 för att genomföra krav i EU-direktiv. Se mer i avsnitt 3.6 och 3.7.

### 3.3. Kompensation med stöd av 2 kap. MB

De allmänna hänsynsreglerna finns i miljöbalkens andra kapitel och utgör en central del av den svenska miljölagstiftningen. Hänsynsreglerna ska tillämpas på all verksamhet och alla åtgärder som riskerar att orsaka olägenhet eller skada för människors hälsa eller miljön om inte åtgärden är av försumbar betydelse med hänsyn till balkens mål.

Enligt 2 kap. 8 § MB ska alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvara till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälps (på plats eller genom kompensation) i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. MB.

I 10 kap. MB finns bestämmelser om ansvarets innebörd. Av 10 kap. 4 § MB framgår att den ansvarige i skälig omfattning ska utföra eller bekosta det avhjälpande som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. När ansvarets omfattning bestäms har tidsaspekten betydelse. Vid bedömningen bör också vägas in om verksamheten har bedrivits på ett vid den tiden accepterat sätt med iakttagande av de villkor som gällt för verksamheten.<sup>39</sup>

Beslut med krav på ekologisk kompensation kan meddelas med stöd av 2 kap. 8 § MB. Bestämmelsen kan tillämpas för att ställa krav på kompensation när det uppstått en skada eller olägenhet för miljön och där avhjälpande på plats inte är möjligt eller rimligt. Detta kan bli aktuellt i samband med tillsyn.

I 2 kap. 7 § MB finns en s.k. skälighetsregel som innebär att man vid tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna måste göra en avvägning där nyttan av aktuella försiktighetsmått jämförs med kostnaderna för dessa.

När det gäller en miljö kvalitetsnorm som är en gränsvärdesnorm ska de krav som behövs för att följa normen som huvudregel ställas. I bestämmelsens tredje stycke anges under vilka förutsättningar man kan tillåta en verksamhet eller åtgärd som medför en ökad förorening eller störning som inte är obetydlig och bidrar till att en gränsvärdesnorm inte följs.

---

<sup>39</sup>prop. 1997/98:45 del 2 s. 121.



Av bestämmelsen framgår att en sådan verksamhet kan tillåtas om den

- följer av ett åtgärdsprogram som fastställts för att följa normen,
- förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompenserande åtgärder som ökar möjligheterna att följa normen i en utsträckning som inte är obetydlig, eller
- trots att den försvårar möjligheterna att följa miljö kvalitetsnormen på kort sikt eller i ett litet geografiskt område kan antas ge väsentligt ökade förutsättningar att följa normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område.<sup>40</sup>

Se mer om rimlighetsavvägningen i avsnitt 4.2.

Det förekommer att krav på kompensation ställs med hänvisning till 16 kap. 2 § MB<sup>41</sup>. Av bestämmelsen framgår att tillstånd, godkännande eller dispens får förenas med villkor. Av förarbetena<sup>42</sup> framgår att det är möjligt att ställa krav på kompensation vid tillämpning av 17 kap. 7 § MB som är en bestämmelse om att regeringen vid tillämpning av 17 kap. MB får besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen. Se mer i avsnitt 3.9. Det framgår varken av besluten eller av förarbeten om den materiella grunden för dessa krav finns i 2 kap. 3 § MB och om det är möjligt att ställa krav på kompensation med stöd av denna bestämmelse.

## 3.4. Kompensation för intrång i allmänna intressen 16 kap. 9 § MB

### 3.4.1. Generellt om 16 kap. 9 § MB

Om intrång i allmänna intressen förväntas uppstå till följd av en verksamhet eller åtgärd som kräver tillstånd eller dispens enligt miljöbalken, kan krav på kompensationsåtgärder ställas med stöd av 16 kap. 9 § MB. Bestämmelsen i 16 kap. 9 § MB är inte tillämplig i tillsynsärenden, exempelvis för verksamheter som väsentligen kan påverka naturmiljön och som därmed omfattas av anmälningsplikt enligt 12 kap. 6 § MB.

I bestämmelsens andra stycke framhålls att krav på kompensation enligt 16 kap. 9 § MB inte innebär någon inskränkning av det ansvar att avhjälpa som följer av 10 kap. MB. Detta innebär att krav på ytterligare åtgärder för att avhjälpa miljöskada som uppstår till följd av en verksamhet kan ställas med stöd av 10 kap. MB, även i fall då kompensation genomförts med stöd av 16 kap. 9 § MB.

---

<sup>40</sup> Se prop. 2009/10:184 s. 43 ff.

<sup>41</sup> Kolb, Gundula, Tillämpning av miljöbalkens bestämmelser om ekologisk kompensation Naturvårdsverkets rapport 6667

<sup>42</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 222.

Enligt 16 kap. 9 § MB är det intrång i allmänna intressen som kan föranleda krav på kompensation. Med allmänna intressen avses i detta sammanhang i första hand naturvårdsintressen. Kompensation kan dock även avse intrång i andra allmänna intressen, till exempel kulturmiljövård och rennäring.<sup>43</sup>

Flera av miljö kvalitetsmålen kopplar direkt eller indirekt till ekosystemtjänstbegreppet. Se avsnitt 2.3. För att nå miljöbalkens mål om en hållbar utveckling måste balkens bestämmelser tillämpas på ett sådant sätt att naturens förmåga att leverera viktiga ekosystemtjänster värnas. Naturens förmåga att leverera viktiga ekosystemtjänster bör därför kunna betraktas som ett angeläget allmänt intresse, vilket innebär att 16 kap. 9 § MB bör kunna tillämpas vid intrång som innebär negativ påverkan på ekosystemtjänster.

Bestämmelsen i 16 kap. 9 § MB är fakultativ, vilket innebär att det inte finns något krav på att påverkan på allmänna intressen alltid ska kompenseras. Att bestämmelsen är fakultativ innebär dock inte att den endast ska beaktas i vissa fall. Avsikten är att prövningsmyndigheten alltid ska göra en bedömning av om det är rimligt att kompensera i samband med att den meddelar tillstånd eller dispens. Det finns inte något uttryckligt krav på att påverkan ska kompenseras fullt ut när bestämmelsen tillämpas. En bedömning ska göras av vilka kompensationsåtgärder som är skäligen. Se mer i avsnitt 4.2.

### **3.4.2. Tillämpning av 16 kap. 9 § MB i samband med artskyddsdispenser**

En väsentlig del av bestämmelserna i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet har genomförts i svensk rätt genom artskyddsförordningen (2007:845). Förordningen innehåller bland annat bestämmelser om fridlysning för vilda fåglar, djurarter och växter. Artskyddsförordningen omfattar dels de arter som skyddas enligt de båda direktiven, dels vissa andra vilt levande arter.

Vid tillämpningen av de bestämmelser i artskyddsförordningen som genomför direktiven är det viktigt att tolka bestämmelserna mot bakgrund av direktivens syften och beakta praxis från EU-domstolen. Se mer i avsnitt 2.1.6.

Fridlysning innebär att vissa angivna åtgärder är förbjudna. Det är bland annat förbudet enligt 4 § fjärde punkten artskyddsförordningen att i fråga om vilda fåglar och vissa utpekade djurarter skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats. I 14 § finns en bestämmelse om dispens från förbudet. Möjligheterna att få dispens är begränsade. För att få dispens måste de krav som anges i bestämmelsen uppfyllas. Beslut om dispens från förbud i artskydds-

---

<sup>43</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 209 f. och 294 och prop. 1974:166 s. 117

förordningen kan med stöd av 16 kap. 9 § MB förenas med skyldighet att utföra kompensationsåtgärder.

För mer information om

- kompensation och särskilda skäl se avsnitt 4.1.1,
- när krav på kompensation bör ställas i samband med artskyddsdispenser se avsnitt 4.3.4,
- kompensationens inriktning i samband med artskyddsdispenser se avsnitt 5.2.2 och
- lokalisering av kompensationsåtgärder i samband med artskyddsdispenser se avsnitt 5.4.3.

*Skilj på kompensationsåtgärder och åtgärder för att upprätthålla en kontinuerlig ekologisk funktionalitet*

I kommissionens vägledning framhålls att i samband med prövning av en verksamhet eller åtgärd som påverkar platser för fortplantning eller vila kan det vara möjligt att vidta åtgärder för att säkerställa kontinuerlig ekologisk funktionalitet hos dessa platser. De åtgärder som avses är motverkande, preventiva åtgärder som är avsedda att minimera eller eliminera de negativa effekterna av verksamheten eller åtgärden. Åtgärderna kan även syfta till att skapa nya habitat på eller i direkt funktionellt samband med en plats för fortplantning eller vila som en motvikt till den potentiella förlusten av delar av platsen eller av funktionalitet hos platsen.<sup>44</sup>

Om åtgärderna säkerställer kontinuerlig ekologisk funktionalitet krävs inte artskyddsdispens. Vid tveksamhet om en verksamhet eller åtgärd är förbjuden eller inte bör försiktighetsprincipen tillämpas och en dispens sökas.<sup>45</sup>

Åtgärder för att säkerställa kontinuerlig ekologisk funktionalitet skiljer sig från kompensationsåtgärder (se exempel 1). Kompensationsåtgärder är fristående från verksamheten eller projektet och deras syfte är att kompensera för eller uppväga specifika negativa effekter på en art. Definitionsmässigt innebär kompensationsåtgärder att försämring eller förstörelse av en plats för fortplantning eller vila uppkommer, medan åtgärderna för att säkerställa kontinuerlig ekologisk funktionalitet ser till att platsen kontinuerligt behåller hela sin ekologiska funktionalitet för de berörda arterna.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer, s. 46

<sup>45</sup> Kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer, s. 46 f. och Naturvårdsverkets handbok för artskyddsförordningen del 1, s. 25

<sup>46</sup> Kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer, s. 46 f.

**Exempel 1:** Det är viktigt att skilja på kompensationsåtgärder och åtgärder för att säkerställa kontinuerlig ekologisk funktion i samband med tillämpning av artskyddsförordningen.

#### *Åtgärder för kontinuerlig ekologisk funktion*

Anläggande av en ny industri innebär utfyllnad av två dammar som utgör reproduktionslokal för större vattensalamander. Innan exploateringen genomförs anläggs tre nya dammar i direkt anslutning till de befintliga för att säkerställa en kontinuerlig tillgång på lämpliga fortplantningsområden för den lokala populationen. Uppföljning visar att de nya dammarna fyller avsedd funktion. Eftersom den ekologiska funktionen i fortplantningsområdet upprätthålls krävs ingen dispens för skada på artens fortplantningsområde i samband med genomförande av detaljplanen. (Dispens kan dock krävas för infångande och flytt av salamandrar innan utfyllnaden sker)

#### *Kompensationsåtgärder*

Ett vägprojekt innebär risk för dränering av dammar som utgör reproduktionslokal för större vattensalamander. Det saknas möjlighet att i närområdet anlägga nya dammar som med säkerhet upprätthåller tillgång på lämpliga reproduktionslokaler för den lokala delpopulationen. I samband med dispensprövningen bedöms förutsättningarna för dispens vara uppfyllda. Som en extra säkerhetsåtgärd beslutar länsstyrelsen dock att kompensationsåtgärder är motiverade. De mest lämpliga åtgärderna för att kompensera för den negativa påverkan som uppstår bedöms vara att en damm anläggs i ett närliggande område med en svag population av större vattensalamander. Åtgärden påverkar inte skadan på den lokala populationen men bidrar till att upprätthålla artens goda bevarandetilstånd på regional nivå.

För mer information se kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer och Naturvårdsverkets handbok om artskyddsförordningen.

### **3.4.3. Kompensation vid dispenser från biotopskyddet**

I 7 kap. MB finns bestämmelser om skydd för värdefulla småbiotoper. Genom biotopskydd kan man skydda små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda. Det finns två former av biotopskyddsområden. Den ena utgörs av lätt igenkännbara biotoper som är generellt skyddade i hela landet, och den andra av biotoper som efter beslut i det enskilda fallet utgör biotopskyddsområde. Alléer, källor med omgivande våtmark i jordbruksmark, odlingsrösen i jordbruksmark, pilevallar, stenmurar i jordbruksmark, åkerholmar samt småvatten och våtmarker i jordbruksmark omfattas av ett generellt

biotopskydd som innebär ett förbud mot åtgärder som kan skada de skyddade biotoperna<sup>47</sup>.

Enligt 7 kap. 11 § MB finns möjlighet att i det enskilda fallet medge dispens från förbudet om det finns särskilda skäl och dispensen inte motverkar syftet med biotopskyddet. Beslut om dispens kan förenas med krav på kompensation enligt 16 kap. 9 § MB.

För mer information se Naturvårdsverkets handbok 2012:1, Biotopskyddsområden.

### 3.5.      Kompensation och naturreservat: 7 kap. 7 § MB

Ett mark- eller vattenområde får förklaras som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftsliv. Ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får också förklaras som naturreservat.<sup>48</sup>

Avsikten med ett beslut om inrättande av naturreservat är att skapa ett definitivt skydd. Endast undantagsvis ska avsteg från skyddet kunna göras. Enligt 7 kap. 7 § MB kan länsstyrelsen eller kommunen helt eller delvis upphäva beslut om naturreservat och meddela dispens från föreskrifter som meddelats för naturreservat. Beslut enligt 7 kap. 4–6 §§ MB får upphävas, helt eller delvis, om det finns synnerliga skäl. Beslut om dispens får meddelas om det finns särskilda skäl. Beslut om upphävande eller dispens får enligt bestämmelsen meddelas endast om intrånget i naturvärdet kompenseras i skälig utsträckning på naturreservatet eller på något annat område. I förarbetena framhålls att om intrånget är alldeles obetydligt bör det kunna tillåtas utan gottgörelse. Det framhålls att ekonomisk gottgörelse inte är att anse som kompensation i samband med dispenser och upphävanden av naturreservat.<sup>49</sup> Bestämmelsen i 7 kap. 7 § MB är tillämplig även för kulturresevat, naturminnen och naturvårdsområden.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> 5 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (FOM) och bilaga 1 till förordningen

<sup>48</sup> 7 kap. 4 § MB

<sup>49</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 77

<sup>50</sup> Se 7 kap. 9 och 10 §§ MB samt 9 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken

*Skilj på kompensation enligt 16 kap. 9 § och 7 kap.7 § MB*

Miljöbalkens generella bestämmelse i 16 kap. 9 § MB har ett brett tillämpningsområde, men sträcker sig inte lika långt som specialbestämmelsen i 7 kap. 7 § MB. Tröskeln för att krav på kompensation ska utlösas är lägre vid intrång i naturreservat.<sup>51</sup> Kravet på kompensation enligt 7 kap. 7 § MB är dock begränsat till de fall då intrång sker i ett naturvärde.

### 3.6. Kompensation vid skada på Natura 2000-områden: 7 kap. 29 § MB

Tillstånd krävs som huvudregel enligt 7 kap. 28 a § MB för att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Enligt 7 kap. 28 b § MB får tillstånd endast lämnas om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra verksamheter inte kan skada de skyddade livsmiljöerna eller störa de skyddade arterna på ett betydande sätt som kan försvåra bevarandet av arterna i området. Trots bestämmelsen får dock tillstånd meddelas om följande förutsättningar som anges i 7 kap. 29 § MB är uppfyllda.

- Det saknas alternativa lösningar,
- verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, och
- de åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses.

Ett beslut enligt 7 kap. 29 § MB får endast lämnas efter regeringens tillåtelse.

Det är viktigt att tolka de svenska bestämmelserna om Natura 2000 mot bakgrund av direktivet och att beakta praxis från EU-domstolen vid tillämpningen. I kommissionens vägledning till artikel 6.4 i art- och habitatdirektivet, som motsvaras av 7 kap. 29 § MB, framhålls att möjligheten till undantag ska tillämpas restriktivt. Den som åberopar möjligheten till undantag har bevisbördan för att visa att rekvisiten i bestämmelsen är uppfyllda.<sup>52</sup>

Enligt 20 a § FOM ska tillståndsmyndigheten i tillståndsärenden där kompensationsåtgärder krävs enligt 7 kap. 29 § MB underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits. Underrättelsen ska vara utformad så att kommissionen kan bedöma hur man tänkt gå till väga för att uppfylla målsättningen för bevarandet av området i det enskilda fallet.<sup>53</sup> Underrättelsen ska

---

<sup>51</sup> Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 315

<sup>52</sup> Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden, artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG, avsnitt 5.2

<sup>53</sup> Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden, artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG avsnitt 5.4.5

göras innan kompensationsåtgärderna vidtagits och verksamheten eller åtgärden som medför skada eller störning genomförs.<sup>54</sup>

Av 7 kap. 29 a § MB framgår att om ett tillstånd lämnas efter regeringens tillåtelse är den som ansökt om tillståndet skyldig att bekosta de kompensationsåtgärder som anges i beslutet om tillstånd om det inte anses orimligt. Det kan bli fråga om att fördela kostnadsbördan mellan olika allmänna intressen, till exempel om det med hänsyn till totalförsvarets intressen är nödvändigt att lämna ett tillstånd och regeringen bedömer att skyddsintressena i Natura 2000-nätverket bör finansieras med andra medel än försvarets.<sup>55</sup>

*Skilj på kompensation enligt 16 kap. 9 § och 7 kap. 29 § MB*

Vid negativ påverkan på arter och naturtyper som listas i naturvårdsdirektiven ställs strikta och långtgående krav på kompensation. Samtidigt kan det finnas naturvärden i Natura 2000-områden som inte skyddas av art- och habitatdirektivets bestämmelser (ej utpekade arter och naturtyper). Om en verksamhet medför intrång i sådana allmänna intressen kan 16 kap. 9 § MB bli tillämplig även i ett Natura 2000-område.

### 3.7.      Kompensation vid avhjälpande:             10 kap. MB

Den grundläggande ansvarsregeln för miljöskador finns i 2 kap. 8 § MB. Enligt den bestämmelsen ska alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvara till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. MB.

För att genomföra miljöansvarsdirektivet gjordes förändringar i 10 kap. MB 2007. Förändringarna innebar att bestämmelserna kompletterades med bestämmelser om ansvar för sådana allvarliga miljöskador som omfattas av direktivet. Det ansvaret gäller inte bara allvarliga miljöskador orsakade av föroreningar utan även skador orsakade av andra störningar. Begreppet efterbehandling byttes mot avhjälpande. Med avhjälpande avses enligt 10 kap. 1 § MB utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpas en föroreningsskada eller en allvarlig miljöskada. Detta begrepp ansågs bättre beskriva de reparativa och kompenserande åtgärder som kan komma i fråga för andra miljöskador än markföroreningar.<sup>56</sup>

Av 10 kap. 5 § MB framgår att den som är ansvarig för att avhjälpas en allvarlig miljöskada ska utföra eller bekosta det avhjälpande som behövs bland annat för att

---

<sup>54</sup> Non-energy mineral extration and Natura 2000, s. 67

<sup>55</sup> Se prop. 2000/01:111 s. 58

<sup>56</sup> Se prop. 2006/07:95 s. 54

kompensera för förlorade miljövärden i avvaktan på återställande och kompensera för förlorade miljövärden på annat sätt om ett återställande inte är möjligt. I 11–14 §§ förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador finns närmare bestämmelser om åtgärder för att kompensera för förlorade miljövärden. När det gäller skador på vatten och skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer delar miljöansvarsdirektivet in avhjälpandeåtgärderna i primära, kompletterande och kompenserande åtgärder. I svensk författningstext används begreppet kompensera för att beskriva både kompletterande och kompenserande åtgärder.<sup>57</sup>

För mer information om bestämmelserna i 10 kap. MB se Naturvårdsverkets rapport 6501, Efterbehandlingsansvar, En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis.

### 3.8.      Kompensation för skada på fisket 11 kap. 8 § MB

I 11 kap. 8 § MB finns en bestämmelse om skyldighet att vidta och underhålla vissa anordningar till skydd för fisket. Den som bedriver vattenverksamheten kan befrias från skyldigheterna om nyttan av en ifrågasatt anordning eller ett villkor inte skäligen kan anses motsvara den kostnad som verksamhetsutövaren skulle drabbas av. Av lagtexten framgår att skyddet även omfattar vattenlevande blötdjur och kräftdjur. Bestämmelsen motiveras med att det är av särskild betydelse att undvika att prövningen enligt balkens andra bestämmelser inte går tillräckligt långt. Som exempel på åtgärder som kan bli aktuella nämns bland annat anordnande av fisktrappor, utsättning av fisk samt iordningställande av lekplatser för fiskar. De åtgärder som kan aktualiseras till följd av bestämmelsen kan dels utgöras av skyddsåtgärder, dels av kompensationsåtgärder. Åtgärderna behöver inte begränsas till det vattenområde som direkt berörs av vattenverksamheten.<sup>58</sup>

I 6 kap. 5 § lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns bestämmelser om att prövningsmyndigheten istället för att meddela villkor om direkta åtgärder med stöd av 11 kap. 8 § MB får ålägga tillståndshavaren att betala en särskild avgift för främjande av fisket som engångsavgift eller som en årlig avgift. Avgiften kan användas inom det berörda vattnet eller inom ett angränsande vattenområde.

Av 6 kap. 6 § lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet framgår att om vattenverksamhet eller anläggningar för denna kan antas skada fisket eller kommer att orsaka en inte obetydlig ändring i de naturliga vattenståndsförhållandena ska den som har tillstånd till verksamheten betala en årlig allmän fiskeavgift för främjande av fisket inom landet. Beräkningsgrund finns i lag med särskilda

---

<sup>57</sup> Se prop. 2006/07:95 s. 63

<sup>58</sup> Jämför prop. 1997/98:45 del 2 s. 130 f.



bestämmelser om vattenverksamhet. Avgifterna ska betalas till Havs- och vattenmyndigheten.

I förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter regleras hur avgiften ska användas. De allmänna avgifterna ska användas för att bekosta forskning och utveckling inom fiskevården.

Bestämmelsen om kompenserande fiskefrämjande åtgärder är tillämplig både vid tillståndsprövning, i anmälningsärenden och i övriga tillsynsärenden. Detsamma gäller i fråga om särskilda fiskeavgifter.<sup>59</sup>

### 3.9.      Kompensationskrav i samband med               regeringens tillåtlighetsprövning enligt               17 kap MB

Regeringen prövar enligt 17 kap. MB verksamheter och åtgärder som typiskt sett har stor påverkan på miljön och hushållningen med naturresurser, samtidigt som konkurrerande eller motstridiga intressen måste vägas samman för att nå den bästa lösningen. De bedömningar som ska göras i dessa prövningar omfattar politiska ställningstaganden där olika allmänna intressen ofta ställs mot varandra.<sup>60</sup>

Om regeringen finner att en verksamhet får komma till stånd enligt 17 kap. MB, får regeringen enligt 17 kap. 7 § MB besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen som bedöms påverkas negativt till följd av verksamheten. I förarbetena framhålls att regeringen till exempel kan ålägga en sökande att betala penningbelopp eller vidta åtgärder för att tillgodose allmänna intressen som annars inte skulle kunna kompenseras.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Se Mark- och miljööverdomstolen, 2015-06-26, M 11172-14 och prop. 2004/05:129 s. 74, 93 och 100

<sup>60</sup> Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 437

<sup>61</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 222

## 4. Grundläggande principer

I detta kapitel redovisas Naturvårdsverkets syn på hur miljöbalkens kompensationsbestämmelser förhåller sig till balkens övriga bestämmelser och vägledning ges om när krav på kompensationsåtgärder kan vara särskilt motiverade. Här redovisas även principer för säkerställande av att kompensationsåtgärder utformas så att de medför naturvårdsnytta.

### 4.1. Kompensation och bedömning av tillåtlighet

#### 4.1.1. Stoppregeln

I 2 kap. 9 § MB finns en stoppregel som är generellt tillämplig på all verksamhet och alla åtgärder som faller under balkens tillämpningsområde. Avsikten är att stoppregeln ska tillämpas när balkens övriga hänsynsregler inte räcker till för att åstadkomma ett tillräckligt skydd mot farliga verksamheter och åtgärder. Genom bestämmelsen förbjuds verksamheter och åtgärder som riskerar att föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön. Redan risken för att dessa skador uppkommer är tillräcklig. Risken får dock inte vara försumbar utan skada eller olägenhet måste kunna förutses med viss sannolikhet för att bestämmelsen ska bli tillämplig. I förarbetena framhålls att under vissa förhållanden behöver inte påverkan från den aktuella verksamheten eller åtgärden vara särskilt stor. I ett hårt belastat eller särskilt känsligt område kan redan en ringa grad av påverkan få sådana konsekvenser som medför att verksamheten eller åtgärden inte är tillåten. Det betonas även att skadenivåerna har en absolut innebörd. Det innebär att stoppregeln anger en högsta acceptabel störningsnivå oavsett omständigheterna i övrigt. Bedömningen av vilken skada som får accepteras påverkas alltså inte av verksamhetens betydelse. Bestämmelsen gäller både vid nyanläggning och för befintliga verksamheter. Under regeln faller både åtgärder som kan ha en bestående inverkan och sådana som har en tillfällig effekt. Om särskilda skäl föreligger kan regeringen, med stöd av 17 kap. MB, besluta att en verksamhet eller åtgärd ska tillåtas även om skadenivån överskridits.<sup>62</sup> I dessa fall kan krav på kompensation ställas vid tillämpningen av 17 kap. MB. Se mer i avsnitt 3.9.

#### 4.1.2. Prövning i två steg

Det framgår inte av förarbetena till miljöbalken om kompensationsåtgärder får vägas in vid bedömningen av om en verksamhet ska tillåtas.

Mot bakgrund av detta finns två alternativa tolkningar. Den första är att göra en prövning i två steg, där man i ett första steg avgör om en verksamhet kan tillåtas och i ett andra steg bedömer om det finns skäl att besluta om

<sup>62</sup> Se prop. 1997/98 del 1 s. 236 ff. och del 2 s. 26 f.

kompensationsåtgärder. Den andra tolkningen innebär att kompensationsåtgärder vägs in vid bedömningen av om en verksamhet får tillåtas.

**Enligt Naturvårdsverket** är det första av dessa alternativ det som bäst tillgodoser miljöbalkens mål och syfte. Om man accepterar att erbjudande om kompensationsåtgärder kan innebära att en verksamhet eller åtgärd kan tillåtas på en plats där detta annars inte skulle ha varit möjligt ser Naturvårdsverket stora risker för ett försämrat genomslag för miljöbalkens grundläggande hänsyns- och hushållningsbestämmelser. Detta kan leda till att tillstånd lämnas till verksamheter och åtgärder med olämpliga lokaliseringar och att incitamenten att använda bästa tillgängliga teknik och utveckla effektiva skyddsåtgärder försvagas. Detta skulle **enligt Naturvårdsverkets bedömning** innebära risk för ökade förluster av biologisk mångfald och motverka syftet med miljöbalken.<sup>63</sup>

Det innebär att **Naturvårdsverket förespråkar** därför en tolkning där påverkan på naturvärden i första hand ska undvikas genom val av lämplig lokalisering (2 kap. 6 § MB), därefter ska tillräckliga skyddsåtgärder och anpassningar vidtas för att begränsa den påverkan som ändå riskerar att uppstå (2 kap. 3 § MB). Lämpliga åtgärder för att återställa eller efterbehandla verksamhetsområdet ska även redovisas i de fall där det är relevant. När en lämplig plats har valts och alla rimliga skyddsåtgärder, anpassningar och återställningsåtgärder föreslagits ska prövningsmyndigheten bedöma om verksamheten eller åtgärden kan befaras medföra skada eller olägenhet av sådan betydelse att den ska förbjudas (2 kap. 9 § MB).<sup>64</sup> Först efter att prövningsmyndigheten bedömt att verksamheten eller åtgärden kan tillåtas aktualiseras frågan om kompensationsåtgärder. Om påverkan från åtgärden eller verksamheten inte kan begränsas i tillräcklig utsträckning för att tillgodose miljöbalkens krav för att tillåta verksamheten bör kompensationsåtgärder inte läggas till grund för ett beslut att lämna tillstånd eller dispens. Ansökan bör istället avslås.

Kompensationsåtgärder är med detta synsätt till skillnad från skadebegränsande åtgärder inte en del av projektet, utan tillkommer separat för att kompensera för oundvikliga negativa effekter som uppstår av en åtgärd eller verksamhet trots att alla rimliga skydds- och anpassningsåtgärder vidtagits. Efterbehandling eller återställande av ett verksamhetsområde är med detta synsätt inte att betrakta som kompensation, utan skadebegränsande åtgärder som är en del av projektet.

En tvådelad process där ekologisk kompensation tillämpas först när all rimlig hänsyn vidtagits överensstämmer med BBOP:s principer om en skadelindringshierarki. Se avsnitt 2.1.7. De huvudsakliga argumenten för att tillämpa en skadelindringshierarki är att undvikande av påverkan är att föredra, eftersom det långt ifrån alltid är möjligt att genomföra lämpliga och effektiva kompensations-

---

<sup>63</sup> Jämför SOU 2013:68 s. 96 och Ds 1997:52 s. 7

<sup>64</sup> Jämför SOU 2013:68, s. 95

åtgärder och att det ofta finns osäkerheter i den långsiktiga funktionen av kompensationen. Se avsnitt 2.4. En tvådelad process i enlighet med skadelindringshierarkin överensstämmer även med den överordnade principen om bevarande *in situ*, som kommer till uttryck i konventionen om biologisk mångfald. Se avsnitt 2.1.4. Regeringen har fastslagit att förlust av naturvärden i första hand ska förebyggas och att kompensation ska ses som något som blir aktuellt först när man inte lyckas förebygga förlusten.<sup>65</sup>

### **Exempel 2.** Kompensation och tillåtlighetsbedömning i praxis<sup>66</sup>

I en dom från Mark- och miljööverdomstolen var det fråga om en gruva skulle tillåtas, där delar av verksamhetsområdet utgjordes av barrnaturskog med mycket höga naturvärden. Mark- och miljödomstolen beslutade om tillstånd och föreskrev att sökanden skulle utföra kompensationsåtgärder för den förlust av naturvärden och skyddsvärda arter som verksamheten skulle medföra. Domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen som delade underrättens bedömning att verksamheten kunde tillåtas men som samtidigt konstaterade att kompensationsåtgärderna inte kunde göras till en förutsättning för att bevilja tillstånd för verksamheten.

### **Exempel 3.** Kompensation och tillåtlighetsbedömning i praxis<sup>67</sup>

I en dom från Mark- och miljööverdomstolen var det fråga om genomförande av en detaljplan där domstolen hade att bedöma om schaktnings- och byggnadsåtgärder riskerade att påverka fortplantnings- och viloplats för större vattensalamander. Domstolen bedömde att dispens inte krävdes, men konstaterade samtidigt att kompensationsåtgärder inte kan föranleda bedömningen att en annars förbjuden åtgärd blir tillåtlig.

**Naturvårdsverket anser** att Mark- och miljööverdomstolens uttalanden i exempel 2 och 3 ovan ger stöd för tolkningen att frågan om kompensation inte ska påverka bedömningen av om en verksamhet kan tillåtas. Det finns dock exempel på äldre avgörande där kompensationen har påverkat bedömningen av om verksamheten skulle tillåtas. Se MÖD 2006:49.

Naturvårdsverket anser att det är av stor vikt att principen om en tvådelad prövning får genomslag i praktiken, vilket förutsätter tydlighet i konsekvensbedömningar och separat redovisning av försiktighetsmått och kompensationsåtgärder. Se avsnitt 6.1. Det är särskilt viktigt att vara uppmärksam på fall där den kvarstående påverkan på naturvårdens intressen är så stor att mycket omfattande kompensationsåtgärder bedöms vara nödvändiga, eftersom detta kan vara en

<sup>65</sup> Regeringens skrivelse 2001/02:173, s. 31

<sup>66</sup> MÖD 2014-06-18, M 7307-13 och M 11820-13

<sup>67</sup> MÖD 2016-02-03, M 2114-15

indikation på att verksamhetens lokalisering är problematisk eller att ytterligare anpassningar och åtgärder för att undvika eller begränsa påverkan är motiverade. I dessa fall kan det vara motiverat att noga överväga om förutsättningarna för tillåtlighet är uppfyllda.

#### *Kompensation och skyddsåtgärder vid tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 § MB*

En prövning i två steg överensstämmer även i större utsträckning med bestämmelserna om Natura 2000-områden, där man bedömer skyddsåtgärdernas och kompensationsåtgärdernas effekt i olika steg. Se mer i avsnitt 3.6.

Vid bedömning av om tillstånd kan lämnas enligt 7 kap. 28 a § MB får endast skyddsåtgärder beaktas, inte kompensationsåtgärder.<sup>68</sup> Detta innebär att det är nödvändigt att skilja mellan dessa åtgärder. Denna princip understryks i en dom från EU-domstolen. Se exempel 4 nedan.

**Exempel 4.** Kompensationsåtgärder får inte vägas in vid bedömningen av skada på utpekade naturtyper i ett Natura 2000-område.<sup>69</sup>

Domen avsåg breddning av en motorväg i Nederländerna. Projektet skulle påverka ett särskilt bevarandeområde (Natura 2000-område) för en icke prioriterad livsmiljötyp. I projektet hade man för avsikt att förbättra situationen för samma livsmiljötyp i ett annat område. Domstolen framhöll att åtgärder som utförs för att kompensera för ett projekts negativa konsekvenser inte kan beaktas i samband med bedömningen av projektets konsekvenser i den mening som avses i artikel 6.3, dvs. vid bedömning av om en verksamhet eller åtgärd kommer att skada ett Natura 2000-område. Domstolen konstaterade att syftet med kompensationsåtgärder inte är att undvika eller minska negativa konsekvenser utan att kompensera för negativa konsekvenser som uppstår. Kompensationsåtgärder kan därför inte anses garantera att området inte kommer att ta skada av projektet. Domstolen framhåller även att det i allmänhet endast med svårighet går att förutse de eventuella positiva effekterna av en framtida anläggning av ett nytt habitat som är tänkt att kompensera för förlust av en befintlig livsmiljö.

#### *Kompensation och särskilda skäl vid dispensprövning*

Det förekommer att åtaganden om kompensationsåtgärder anförs som särskilda skäl i samband med prövning av åtgärder som kräver dispens från biotopskyddet, artskyddet eller föreskrifter i naturreservat. **Naturvårdsverket anser** att det finns goda grunder för att inte acceptera föreslagna kompensationsåtgärder som särskilda skäl i samband med dispensprövning.

<sup>68</sup> Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden, artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG, avsnitt 5.4.1 och EU-domstolens dom C-521/12

<sup>69</sup> EU-domstolens dom C-521/12

En frikostig dispensgivning när det gäller *biotopskydd* riskerar **enligt Naturvårdsverkets uppfattning** att bidra till att försvaga den gröna infrastrukturen.

Borttagande av småbiotoper och linjära landskapselement som omfattas av det generella biotopskyddet i samband med omarrondering av jordbruksmark innebär i många fall att arters tillgång till livsmiljöer minskar och de ekologiska spridningssambanden försvagas på ett sätt som är svårt att uppväga genom kompensationsåtgärder. De biotopskyddsområden som beslutas i det enskilda fallet<sup>70</sup> utgör normalt sett värdekärnor. De har stor betydelse som spridningskällor och/eller klivstenar för biologisk mångfald och därmed även för den gröna infrastrukturen. I förarbetena framhålls att kravet på särskilda skäl innebär att möjligheten att ge dispens från biotopskyddsbestämmelserna bör tillämpas restriktivt.<sup>71</sup>

I 14 § *artskyddsförordningen* anges under vilka förutsättningar dispens kan medges. Dessa förutsättningar måste vara uppfyllda för att dispens ska få lämnas och kompensationsåtgärder kan inte ersätta eller försvaga de krav som ställs för att få dispens.<sup>72</sup> Se mer i avsnitt 5.2.2.

Även vid dispenser från föreskrifter i *naturreservat* krävs särskilda skäl. I förarbetena betonas att man endast undantagsvis ska kunna göra avsteg från det skydd som ett naturreservat innebär<sup>73</sup>.

Mot bakgrund av ovanstående **anser Naturvårdsverket** att kompensation inte bör kunna anses utgöra ett särskilt skäl vid prövning av dispens. Detta innebär att prövningsmyndigheten först bör bedöma om förutsättningarna för att lämna dispens är uppfyllda och först därefter avgöra om det finns anledning att besluta om kompensation för det intrång som dispensen medför. Naturvårdsverket anser att denna tolkning även har stöd i praxis. Se exempel 3 och 5.

---

<sup>70</sup> Se bilaga 2 till förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

<sup>71</sup> Se prop. 2008/09:214 s. 95.

<sup>72</sup> Handbok för artskyddsförordningen, Del 1 – fridlysning och dispenser (Naturvårdsverkets Handbok 2009:2) s. 37 f.

<sup>73</sup> prop. 1997/98:45 del 2 s. 75

### Exempel 5. Kompensation och särskilda skäl vid dispensprövning<sup>74</sup>

I en dom från Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen behandlades frågan om huruvida kompensationsåtgärder kunde godtas som särskilda skäl vid prövning av dispens. I målet prövades ansökan om dispens från biotopskyddet för kulvertering av ett dike. Syftet med kulverteringen var att utöka en fruktodling i anslutning till diket. I domskälen konstaterade domstolen att utförandet av eventuella kompensationsåtgärder inte ska vägas in vid bedömningen av om särskilda skäl för dispens föreligger. Domen överklagades och Mark- och miljööverdomstolen beviljade inte prövningstillstånd.

Det är viktigt att skilja på kompensationsåtgärder och åtgärder för att upprätthålla en kontinuerlig ekologisk funktionalitet. Se mer i avsnitt 3.4.2.

För mer information om kompensation och dispensprövning se Naturvårdsverkets handbok 2009:2, Handbok för artskyddsförordningen och kommissionens vägledning<sup>75</sup> om strikt skydd för djurarter som omfattas av art- och habitatdirektivet, Naturvårdsverkets handbok 2012:1 Biotopskyddsområden och Naturvårdsverkets vägledning, Process att bilda naturreservat (PB Skydd).

## 4.2. Rimlighetsavvägning

I 2 kap. 7 § MB finns en bestämmelse om rimlighetsavvägningen som är den avvägning som måste göras vid tillämpningen av 2 kap. 2–6 §§ MB. Utgångspunkten vid avvägningen är risken för skada eller olägenhet och en sådan skada eller olägenhets hälso- eller miljömässiga betydelse. Avvägningen sker med beaktande av å ena sidan i vilken utsträckning en åtgärd kan förebygga eller begränsa skadan eller olägenheten och å andra sidan vilka kostnader eller svårigheter i övrigt en sådan åtgärd medför. Kostnaden för att uppfylla hänsynsreglerna ska vara motiverad från miljösynpunkt. Vid bedömningen av vilken nytta en åtgärd medför är miljö kvalitetsmålen av särskild betydelse. Det ankommer på verksamhetsutövaren att visa att kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller att den är orimligt betungande. Vad gäller angelägenhetsgraden av att förebygga eller begränsa miljöpåverkan har olägenhetens karaktär, såsom farlighet och omfattning, betydelse. Dessutom är graden av känslighet i det område där påverkan sker och känsligheten hos dem som utsätts för störningen faktorer som ska beaktas.<sup>76</sup> Exempel på hur dessa utgångspunkter kan användas ges i avsnitt 4.3 nedan.

I enlighet med vad som anförts om en prövning i två steg i avsnitt 4.1.1 **anser Naturvårdsverket** att en rimlighetsavvägning ska ske *dels* vid bedömning av vilka

<sup>74</sup> Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolens dom, 2012-11-13, M 491-12

<sup>75</sup> Kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer

<sup>76</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 24 f.

anpassningar och skyddsåtgärder som ska göras för en verksamhet eller åtgärd, *dels* vid bedömning av om och i så fall vilka kompensationsåtgärder som är skäligen. Vid den senare prövningen ska rimlighetsbedömningen utgå från hur allvarligt intrång verksamheten eller åtgärden medför, vilken nytta kompensationsåtgärderna medför och vad det kostar att vidta kompensationsåtgärderna<sup>77</sup>.

De krav som behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm som är en gränsvärdesnorm ska som huvudregel ställas. I bestämmelsens tredje stycke anges dock under vilka förutsättningar som man ändå kan tillåta en verksamhet eller åtgärd som medför en ökad förorening eller störning som inte är obetydlig och bidrar till att en gränsvärdesnorm inte följs.<sup>78</sup> Se mer i avsnitt 3.3.

### 4.3. När bör krav på kompensation ställas?

Vissa av miljöbalkens bestämmelser innebär ett obligatoriskt krav på kompensation, se tabell 3. I övriga fall ska krav på kompensation ställas om det bedöms vara rimligt vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § MB. Denna avvägning ska göras utifrån den förväntade skadans storlek samt de möjliga kompensationsåtgärdernas förväntade naturvårdsnytta och kostnad. Dessa omständigheter bör enligt **Naturvårdsverkets uppfattning** även vara relevanta vid den rimlighetsavvägning som ska göras enligt 10 kap. MB i samband med kompensation enligt 2 kap. 8 § MB. Se tabell 3.

Ju mer omfattande påverkan som kan förväntas uppstå på biologisk mångfald och ekosystemtjänster, desto starkare skäl finns att ställa krav på att vidta kompenserande åtgärder. Bedömningen måste ske utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet och det är därför inte möjligt att lämna en fullständig generell redogörelse för när kompensationskrav bör ställas.

---

<sup>77</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 209

<sup>78</sup> Se prop. 2009/10:184 s. 43 ff.



**Tabell 3.** Faktorer som påverkar bedömningen av om krav på kompensation är motiverade

Parameter	Relevans vid bedömning av om kompensation bör krävas
Intrångets omfattning	Ju mer omfattande påverkan som kan förväntas uppstå på biologisk mångfald och ekosystemtjänster, desto starkare skäl finns att ställa krav på kompensationsåtgärder. På samma sätt har intrångets utsträckning i tiden betydelse för omfattningen på kompensationen (samt behovet av långsiktigt säkerställande av åtgärdernas funktion).
möjliga kompensationsåtgärders naturvårdsnytta	Ju bättre praktiska möjligheter som finns att utforma effektiva kompensationsåtgärder, (dvs. åtgärder som i hög grad uppväger det intrång som verksamheten medför), desto starkare skäl finns att kräva kompensation. <sup>79</sup>
Kompensationsåtgärdernas kostnad	Kostnaderna för åtgärderna måste stå i rimlig proportion till nyttan. <sup>80</sup>

Bestämmelserna om ekologisk kompensation tillämpas idag endast i begränsad omfattning<sup>81</sup>. **Naturvårdsverket anser** att en ökad användning av ekologisk kompensation är ett effektivt sätt att tillämpa principen om att förorenaren ska betala. **Naturvårdsverket anser** att den påverkan på naturmiljön som kvarstår efter att möjliga och rimliga skyddsåtgärder övervägts hittills inte har hanterats i tillräcklig omfattning och att krav på kompensation alltid bör ställas när det är motiverat med hänsyn till en verksamhets eller åtgärds negativa påverkan om kraven bedöms vara rimliga med hänsyn till kompensationsåtgärdernas nytta och kostnad (se exempel 6).

<sup>79</sup> I vissa fall kan det dock vara motiverat att frånga principen om att kompensera ett intrång med samma värden eller funktioner som går förlorade till följd av en exploatering. Se mer i avsnitt 5.2.

<sup>80</sup> MÖD 2014:15

<sup>81</sup> Kolb, Gundula, Tillämpning av miljöbalkens bestämmelser om ekologisk kompensation Naturvårdsverkets rapport 6667

**Exempel 6.** Två domar där Miljööverdomstolen bedömt om det är motiverat med kompensationsåtgärder.

I MÖD 2002:80 var det fråga om ett tillstånd för ett reningsverk skulle förenas med krav på anläggande av en våtmark för att uppnå en fosforreducerande effekt. Domstolen upphävde villkoret med hänvisning till att våtmarkens fosforreducerande effekt skulle vara mycket begränsad och fördelarna för miljön små.

Motsatt bedömning gjordes i MÖD 2005:5. Där var det fråga om tillstånd till kassodling av regnbågslax skulle förenas med skyldighet att utföra kompensationsåtgärder genom anläggande av våtmarker. Där konstaterade domstolen att verksamhetens bidrag till den totala tillförda mängden fosfor till recipienten skulle bli betydande. Domstolen konstaterade att nyttan av våtmarkerna fick stöd av ett yttrande från Statens lantbruksuniversitet. Tillståndet förenades med ett villkor att anlägga våtmarker med en viss kapacitet att reducera kväve.

I tabell 4 nedan listas några situationer när det **enligt Naturvårdsverkets uppfattning** kan vara särskilt motiverat att ställa krav på kompensation. Listan är inte uttömmande utan bör ses som exempel. I många fall överlappar de listade situationerna varandra, exempelvis bidrar en försvagning av den gröna infrastrukturen i de flesta fall också till förlust av viktiga ekosystemtjänster.

**Tabell 4:** Exempel på situationer där Naturvårdsverket anser att det kan vara särskilt motiverat att ställa kompensationskrav

Situation	Motivering
dispens enligt artskyddsförordningen lämnas för en rödlistad art	Utrymmet för att lämna dispens för rödlistade arter är begränsat, men kan under vissa förutsättningar medges. Eftersom rödlistade arter ofta har små och/eller minskade populationer kan kompensation ofta vara motiverat som en extra säkerhetsåtgärd för att dispensen inte ska medföra risker för ytterligare försämring <sup>82</sup> . För mer information se avsnitt 3.4.2.
en verksamhet bedöms kunna medföra påtaglig skada på riksintresse för naturvård eller friluftsliv	Riksintressen som pekats ut med stöd av 3 kap. 6 § MB utgör de nationellt mest värdefulla områdena för biologisk mångfald och rekreation. Bevarande av kvaliteterna i dessa områden utgör ett starkt allmänintresse. Om ett exploaterande riksintresse ges företräde vid en avvägning enligt 3 kap. 10 § MB är kompensationsåtgärder ofta motiverade. Detsamma gäller de områden som är av riksintresse enligt 4 kap. MB.
dispens lämnas från biotopskyddet	Biotoper skyddade med stöd av 7 kap. 11 § MB har stor betydelse för odlings- och skogslandskapets biologiska mångfald och gröna infrastruktur samt för produktion av ekosystemtjänster. Även om intrånget i det enskilda fallet är litet kan den kumulativa påverkan bli betydande och kompensation är därför ofta motiverat för att upprätthålla naturvärden och en fungerande grön infrastruktur på landskapsnivå.
en åtgärd eller verksamhet kan påverka bevarandestatusen hos en hotad <sup>83</sup> art	Enligt miljökvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv ska alla naturligt förekommande arter kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd. Arter som klassats som hotade riskerar att på sikt dö ut i vilt tillstånd om inte den negativa utvecklingen vänds. Om en exploatering tillåts trots att den påverkar en sådan art negativt kan därför artinriktade kompensationsåtgärder vara motiverade, särskilt om habitatförluster eller liten populationsstorlek utgör viktiga orsaker till att arten är hotad.

<sup>82</sup> Naturvårdsverket 2009. Handbok för artskyddsförordningen, Del 1 – fridlysning och dispenser (Handbok 2009:2) s. 37

<sup>83</sup> Med hotad avses arter som enligt Sveriges rödlista klassats som akut hotade (CR), starkt hotade (EN) eller sårbara (VU).

---

<b>Situation</b>	<b>Motivering</b>
en åtgärd eller verksamhet kan innebära en betydande försvagning av den gröna infrastrukturen i ett område	En fungerande grön infrastruktur är en förutsättning för långsiktigt bevarande av biologisk mångfald och naturens förmåga att leverera viktiga ekosystemtjänster. Åtgärder som innebär betydande barriäreffekter eller fragmentering av livsmiljöer kan på längre sikt innebära stora förluster av biologisk mångfald. Kompensationsåtgärder för att upprätthålla den gröna infrastrukturen i ett större landskapsperspektiv kan därför vara motiverade.
en åtgärd eller verksamhet kan innebära en betydande försvagning av den gröna infrastrukturen i ett område	En fungerande grön infrastruktur är en förutsättning för långsiktigt bevarande av biologisk mångfald och naturens förmåga att leverera viktiga ekosystemtjänster. Åtgärder som innebär betydande barriäreffekter eller fragmentering av livsmiljöer kan på längre sikt innebära stora förluster av biologisk mångfald. Kompensationsåtgärder för att upprätthålla den gröna infrastrukturen i ett större landskapsperspektiv kan därför vara motiverade.
en verksamhet kan innebära negativ påverkan på ett områdes förmåga att tillhandahålla viktiga ekosystemtjänster	Att upprätthålla naturens förmåga att tillhandahålla viktiga ekosystemtjänster (till exempel pollinering, flödesutjämning, vattenrening, rekreation) är ett angeläget allmänt intresse. Om en verksamhet eller åtgärd försämrar de kvaliteter och funktioner som är en förutsättning för ett naturområdes förmåga att tillhandahålla sådana tjänster kan kompensation därför vara motiverad.

---

#### **4.3.1. Större intrång och påverkan på områden med höga naturvärden**

**Naturvårdsverket anser** att det som grundregel är motiverat att ställa krav på kompensation i samband med prövning av verksamheter som medför stora areella intrång och/eller negativ påverkan i områden med höga naturvärden.

Graden av känslighet i det område där påverkan äger rum ska beaktas när behovet av kompensation bedöms. Kraven på att vidta kompensationsåtgärder bör därför vara högre ställda vid påverkan på områden med höga naturvärden.<sup>84</sup> När intrånget i naturvårdens intressen är stora kan krav på kompensation i de flesta fall motiveras ur ett miljömålsperspektiv.

---

<sup>84</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 25.

För verksamheter som påverkar områden med höga värden eller innebär stora areella intrång är det dock alltid viktigt att noga överväga om förutsättningarna för tillåtlighet är uppfyllda.



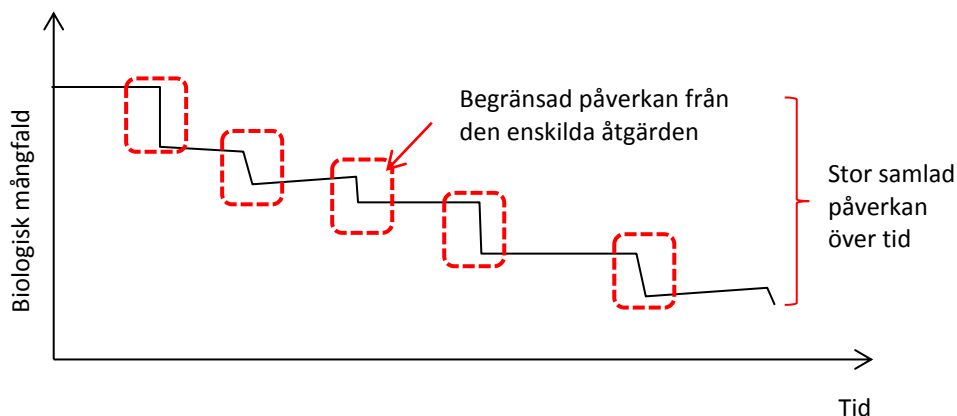
**Bild 4.** I samband med verksamheter som medför stora areella intrång eller påverkan på områden med höga naturvärden är kompensation ofta motiverat. Mineralutvinning vid Kokkovouma i Pajala.

#### 4.3.2. Kumulativ påverkan från mindre åtgärder

**Naturvårdsverket anser** att det kan vara motiverat att ställa krav på kompensation för mindre intrång i naturvärden när den kumulativa påverkan på biologisk mångfald och/eller ekosystemtjänster i ett område är, eller kan förväntas bli, stor.

Om bara de verksamheter och åtgärder som har allra störst negativ påverkan omfattas av kompensationskrav finns stor risk för att den kumulativa skadan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster från små och medelstora projekt och verksamheter sammantaget blir mycket stor (se figur 4). Detta gäller särskilt i områden som är utsatta för ett stort exploateringsstryck eller som redan är mycket belastade till följd av pågående eller tidigare verksamheter. I sådana områden bör därför högre krav på att intrång ska kompenseras kunna ställas<sup>85</sup>. Ur ett miljömålsperspektiv är det **enligt Naturvårdsverkets uppfattning** därför ofta motiverat att ställa krav på kompensation även i fall då påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster i det enskilda fallet är mer begränsad.

<sup>85</sup> Jämför resonemanget om rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § MB i prop. 1997/98:45 del 2 s. 25



**Figur 4.** Den kumulativa påverkan från flera mindre åtgärder i ett område kan över tid sammantaget ofta bli betydande, vilket kan motivera kompensationskrav även för mindre intrång.

Exploateringsstrycket i ett område kan i många fall utläsas från kommunala översiktsplaner eller uppskattas utifrån historisk utveckling i det berörda området. En analys av förändringstryck ska göras inom ramen för länsstyrelsernas arbete med att ta fram regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. Se avsnitt 5.1. För mer information om underlag om kumulativa effekter se avsnitt 6.1.3.

#### 4.3.3. Förluster av ekosystemtjänster

Förluster av viktiga ekosystemtjänster kan medföra stora kostnader för samhället. Det kan exempelvis röra sig om ökade översvämningsrisker till följd av minskad vattenhållande förmåga, minskade skördar vid utebliven pollinering eller ökad ohälsa till följd av försämrade rekreativmöjligheter. Bevarande av förmåga att producera viktiga ekosystemtjänster är därför ett tungt vägande allmänt intresse. Enligt beslutade etappmål ska värdet av ekosystemtjänster integreras i beslutsfattandet<sup>86</sup>.

**Naturvårdsverket anser** att detta motiverar att krav på kompensation ställs i samband med exploateringar som försämrar de kvaliteter och funktioner som är en förutsättning för ett naturområdes förmåga att tillhandahålla viktiga ekosystemtjänster.

#### 4.3.4. Dispenser från artskyddsförordningen

I EU-kommissionens vägledning om artskydd framhålls att kompensationsåtgärder kan komma ifråga i samband med undantag från förbudet att skada eller förstöra vissa arters fortplantningsområden eller viloplats<sup>87</sup>, om det finns en risk att

<sup>86</sup> Ds 2012:23 s. 156 ff.

<sup>87</sup> Se 4 § fjärde punkten artskyddsförordningen

åtgärden eller verksamheten får en skadlig effekt.<sup>88</sup> Kravet på dispens aktualiseras när en verksamhet eller en åtgärd har en sådan negativ påverkan som beskrivs i artskyddsförordningens förbudsbestämmelser. I de fall förutsättningarna för att lämna artskyddsdispens är uppfyllda kan en dispens förenas med villkor om kompensationsåtgärder.

**Naturvårdsverket anser** att det finns större anledning att kompensera om den negativa påverkan närmar sig gränsen för en sådan påverkan som försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus. För arter som är upptagna på rödlistan är den nationella bevarandesituationen problematisk, vilket innebär att även en mycket liten påverkan i många fall kan motivera kompensationskrav i samband med en dispensprövning.

#### 4.3.5. Betydande påverkan på den gröna infrastrukturen

Grön infrastruktur utgörs av ett ekologiskt funktionellt nätverk av livsmiljöer och strukturer, naturområden samt anlagda element som utformas, brukas och förvaltas på ett sätt så att biologisk mångfald bevaras och för samhället viktiga ekosystemtjänster främjas i hela landskapet.<sup>89</sup>

**Naturvårdsverket anser** att krav på kompensation kan vara motiverade i samband med intrång som påverkar den gröna infrastrukturen i ett område på ett betydande sätt. I bedömningen av vad som är en betydande påverkan bör även kumulativa effekter beaktas. Se mer i avsnitt 4.3.2.

Enligt preciseringen av miljömålet Ett rikt växt- och djurliv ska det finnas en fungerande grön infrastruktur för att säkerställa att den biologiska mångfalden i landskapet bevaras och att fragmentering av populationer och livsmiljöer inte sker<sup>90</sup>. Detta förutsätter att strukturer, funktioner och områden som har betydelse för arters spridning och bevarande identifieras och beaktas vid prövning enligt miljöbalken. Stöd för bedömningen av en verksamhets påverkan på den gröna infrastrukturen kommer att kunna hämtas i de regionala handlingsplaner för grön infrastruktur som tas fram av länsstyrelserna under 2016 - 2017. Se mer i avsnitt 5.1.

## 4.4. Additionalitet vid kompensation

För att en kompensationsåtgärd ska bidra till att uppväga den förväntade skadan från en exploatering (helt eller delvis) måste den medföra en reell naturvårdsnytta i förhållande till ett scenario där ingen kompensation genomförs. Detta innebär att

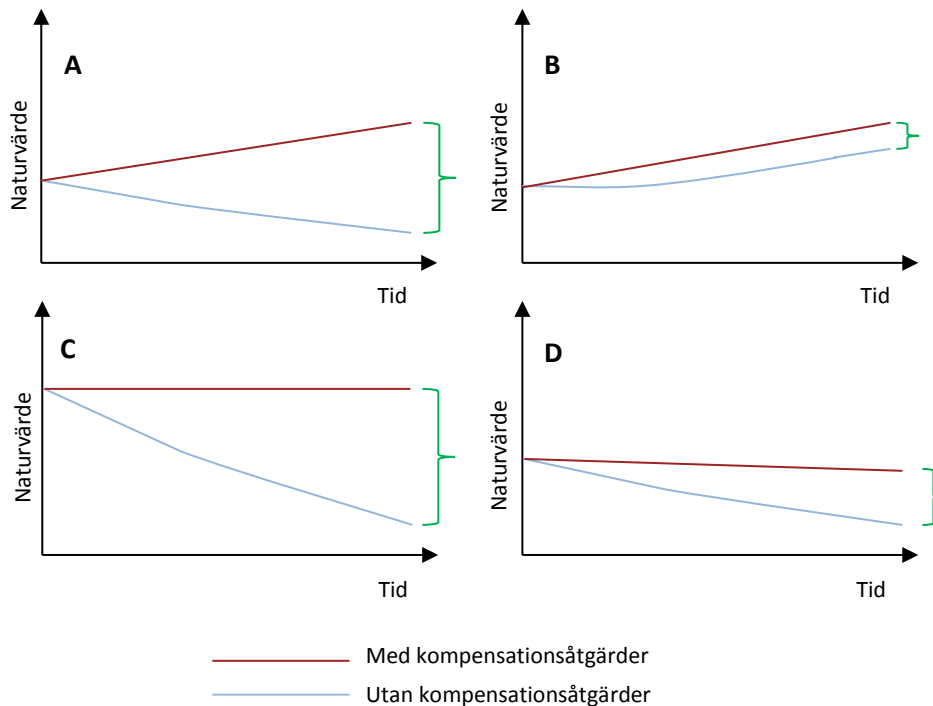
---

<sup>88</sup> Kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer, s. 62

<sup>89</sup> Naturvårdsverket 2015. Riktlinjer för regionala handlingsplaner för grön infrastruktur (M2014/1948/Nm)

<sup>90</sup> Regeringen 2012. Svenska miljömål – preciseringar av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål. Ds 2012:23

kompensationen dels måste bidra till att öka eller upprätthålla naturvärdena på platsen där den genomförs, dels att kompensationen inte ska utgöras av åtgärder som ändå hade kommit till stånd. Om båda dessa kriterier är uppfyllda brukar man säga att kompensationen uppfyller ett krav på *additionalitet*. Naturvårdsnytta kan uppnås genom aktiva åtgärder för att höja naturvärdena i kompensationsområdet, genom att skapa förutsättningar för naturliga processer som bidrar till ökade naturvärden eller genom att hindra en negativ utveckling av naturvärdena i ett område. Se figur 5.



**Figur 5:** En kompensationsåtgärd uppfyller kravet på additionalitet om den innebär ökade naturvärden i förhållande till ett referensscenariot utan kompensation. I exempel A-D redovisas fyra olika situationer där naturvärdena i kompensationsområdet utvecklas olika med och utan kompensation och där kompensationsåtgärder kan sägas uppvisa additionalitet. I A sker en förlust av naturvärden i referensscenariot, medan kompensationsåtgärder innebär att naturvärdena i kompensationsområdet ökar. I B ökar naturvärdena i både referensscenariot och kompensationsområdet, men kompensationsåtgärder bidrar till en snabbare/större ökning. I C innebär kompensationen inte någon ökning av naturvärdena i kompensationsområdet, men den förlust som annars skulle ha ägt rum avvärs (kan representera skydd av område med exploateringsshot). I D minskar naturvärdena i både kompensationsområdet och i referensscenariot, men kompensationen medför en mindre/långsammare minskning.

Det är ofta svårare att visa på additionalitet för kompensation som endast innebär skydd av områden än för kompensation som baseras på aktiva åtgärder för att stärka naturvärdena. För att kunna värdera naturvårdsnyttan av att ett område skyddas måste man kunna bedöma risken för att områdets naturvärden skulle



degraderas i ett scenario där det inte skyddas. Detta innebär att man måste göra antaganden om långsiktig utveckling när det gäller hänsyns krav, miljölagstiftning och exploateringsstryck. **Naturvårdsverket anser** därför att kompensation genom skydd i första hand kan vara motiverat i områden eller naturtyper som är utsatta för stort exploateringsstryck, eller i fall när det bedöms vara svårt att inom rimlig tid återskapa de naturvärden som går förlorade genom restaurering eller nyanläggning av livsmiljöer.

#### 4.4.1. Additionalitet och kompensationsåtgärder i skyddade områden

Det är särskilt viktigt att värdera additionalitet när kompensationsåtgärder planeras inom områden som skyddas enligt 7 kap. MB. Det kan vara svårt att uppnå additionalitet för kompensationsåtgärder i *Natura 2000-områden* eftersom medlemsstaterna enligt art- och habitatdirektivet har ett långtgående ansvar för skötsel och restaurering för att uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus för utpekade arter och naturtyper. Åtgärder som ingår i det ordinarie och planerade genomförandet av direktivet kan därför inte anses uppfylla krav på additionalitet.<sup>91</sup> Åtgärder som går utöver vad som följer av beslutad bevarandeplan kan dock räknas som kompensation.<sup>92</sup>

När det gäller *naturreservat* bör kompensationsåtgärder inte överlappa reservatsförvaltarens ansvar för den löpande förvaltning som vid inrättandet av reservatet bedömts vara nödvändig för att uppnå syftet med reservatet. Löpande skötselåtgärder som enligt reservatsbeslutet eller skötselplanen ska vidtas av reservatsförvaltaren bör därför **enligt Naturvårdsverkets uppfattning** i normalfallet inte kunna anses uppfylla kraven på additionalitet.

I vissa fall kan naturvårdsnyttan av en kompensationsåtgärd öka genom att den genomförs i ett skyddat område. Det kan exempelvis vara lättare att utveckla naturvärdena i ett område där omgivningarna redan har höga naturvärden. I skyddade områden kan det dessutom vara lättare att lösa frågor om markåtkomst och långsiktigt säkerställande.

I dagsläget saknas ofta finansiering för genomförande av mer omfattande återställnings- och restaureringsinsatser samt riktade åtgärder för att nyskapa naturvärden i skyddade områden. **Enligt Naturvårdsverkets bedömning** kan denna typ av åtgärder i många fall uppvisa additionalitet och bör då kunna accepteras som kompensation. I många naturreservat ingår även markområden med begränsade naturvärden som tagits med vid bildandet av arronderingsskäl. I dessa

<sup>91</sup> Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden, artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG, 5.4.1

<sup>92</sup> Se MÖD M 3789-07 m.fl. 2007-12-06

områden kan åtgärder för att tillföra nya naturvärden ge stor naturvårdsnytta och i dessa fall bör kraven på additionalitet anses uppfyllt<sup>93</sup>. Se exempel 7.

Genomförande av kompensationsåtgärder i skyddade områden förutsätter att åtgärderna inte påverkar utpekade arter eller naturtyper negativt (för Natura 2000-områden) och/eller att åtgärderna är förenliga med föreskrifter och syfte (för naturreservat).

**Exempel 7:** Additionalitet vid genomförande av kompensationsåtgärder i skyddade områden

Genomförande av en detaljplan innebär förlust av en mindre våtmark i åkermark. Under samrådet inför ansökan om biotopskyddsdispens meddelar länsstyrelsen att kompensationsåtgärder för intrånget bör utredas. Det saknas möjlighet att få åtkomst till mark för anläggande av en ny våtmark i direkt anslutning till det exploaterade området. I ett naturreservat en bit bort finns ett område med gräsmark utan betydande naturvärden som bedöms vara lämplig för anläggande av en ny våtmark. I reservatets skötselplan anges inga specifika mål eller skötselåtgärder för det berörda området, och anläggande av en våtmark på platsen kan därför anses uppfylla kravet på additionalitet. För att åtgärden ska kunna genomföras på platsen krävs att den är förenlig med reservatets syfte.

#### 4.4.2. Additionalitet vid skydd av skog

Vid bedömning av en kompensationsåtgärds additionalitet **anser Naturvårdsverket** att de areella näringarnas ansvar för att bidra i miljömålsarbetet måste beaktas. Detta är särskilt relevant i samband med att skog skyddas som kompensation för intrång i skogsområden med naturvärden.

Den svenska skogspolitiken kan sägas bygga på frihet under ansvar<sup>94</sup>. Det innebär att skogsbolag och privata skogsägare som utgör potentiella leverantörer av kompensationsmark har ett relativt långtgående ansvar att både ta hänsyn vid brukandet av skogen och att frivilligt undanta en del av den produktiva skogsmarken från aktivt brukande för att bidra till bevarande av biologisk mångfald. För bolag som är certifierade enligt något av de frivilliga certifieringssystemen FSC<sup>95</sup> och PEFC<sup>96</sup> har detta ansvar formaliserats och tydliggjorts genom de krav som ställs i respektive standard.

<sup>93</sup> Naturvårdsverket 2013. Förvaltning av skogar och andra trädbärande marker i skyddade områden. Sid 54 ff.

<sup>94</sup> Prop. 2007/08:108, s. 25

<sup>95</sup> Forest Stewardship Council

<sup>96</sup> Programme for the Endorsement of Forest Certification

Om skydd av ett område bedöms vara den åtgärd som har bäst förutsättningar att kompensera för ett intrång **anser Naturvårdsverket** i första hand att områden som är utsatta för ett konkret exploateringshot bör väljas som kompensationsområden. I en valsituation är det därför normalt sett lämpligt att prioritera potentiella kompensationsområden som saknar formell eller informell skyddsstatus.

**Naturvårdsverket utesluter** inte att skydd av mark som omfattas av åtaganden om avsättning inom ramen för frivillig certifiering kan accepteras som kompensationsområde. Det bör dock i sådana fall ställas höga krav på att sökanden visar på additionalitet, antingen genom att det finns ett konkret exploateringshot mot det tilltänkta kompensationsområdet som inte är kopplat till skogsbruk, eller att den markägare som erbjuder kompensationsmarken sätter av ett *annat område* med höga naturvärden inom ramen för sina frivilliga åtaganden under certifieringen, istället för det område som ska skyddas som kompensationsområde. Områden som avsatts som kompensation för exploatering bör därför inte räknas in i arealen frivilligt skydd.

## 5. Utformning av kompensationsåtgärder

I detta kapitel redovisas grundläggande principer som Naturvårdsverket anser bör tillämpas vid utformning av kompensationsåtgärder. Överväganden kring kompensationsåtgärders inriktning, omfattning och lokalisering behandlas samt frågor om säkerställande av långsiktighet hos genomförda åtgärder. Stöd för utformning av kompensationsåtgärder kan hämtas i befintliga kunskapsunderlag som tas fram i naturvårdsarbetet och i kommunal planering, se bilaga 1.

I kapitlet redovisas utformning av kompensationsåtgärder som en stegvis process där åtgärdernas inriktning beslutas först, därefter omfattning och lokalisering. I praktiken är dessa frågor i stora delar ömsesidigt beroende och behöver därför hanteras integrerat.

### 5.1. Regionala handlingsplaner för grön infrastruktur

För att biologisk mångfald och ekosystemens förmåga att leverera viktiga ekosystemtjänster ska kunna vidmakthållas krävs en *grön infrastruktur*. Grön infrastruktur utgörs av ett strategiskt nätverk av livsmiljöer och strukturer i landskapet (i såväl land- som vattenmiljöer) som säkerställer spridningsmöjligheter och därmed långsiktig överlevnad för olika arter och livsmiljöer. Det är därför viktigt att kompensation planeras och lokaliseras utifrån ett funktionellt och landskapsekologiskt perspektiv med tydligt syfte att bevara och stärka den gröna infrastrukturen. Detta innebär att det ibland kan vara motiverat att vidta kompensationsåtgärder på större avstånd från den plats där skadan uppstår. Så kan exempelvis vara fallet när det på en plats längre bort finns svaga spridnings-samband som kan stärkas genom restaurering eller nyanläggning av livsmiljöer samtidigt som förutsättningarna för att vidta effektiva kompensationsåtgärder är dåliga i det exploaterade områdets närhet.

Under 2016 och 2017 ska länsstyrelserna utarbeta regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. Handlingsplanerna ska analysera och redovisa brister i ekologisk funktionalitet och i förekomsten av olika biotoper på landskapsnivå. Handlingsplanerna kommer därigenom att ge stöd för att utforma och lokalisera kompensationsåtgärder så att de bidrar till att upprätthålla eller stärka den gröna infrastrukturen i ett större geografiskt område.<sup>97</sup>

Handlingsplanerna har potential att bli ett viktigt underlag vid bedömningen av om krav på kompensation är motiverade för olika typer av intrång. Den övergripande

---

<sup>97</sup> Miljö- och energidepartementet 2015-02-05, Uppdrag till Naturvårdsverket att koordinera genomförandet av en grön infrastruktur i Sverige (2015/684/Nm)

analys av brister i den gröna infrastrukturen som ska ingå som en del i handlingsplanerna kan också ge stöd för att frångå principen om att påverkan på en viss naturtyp eller struktur i landskapet ska kompenseras genom restaurering eller anläggande av samma naturtyp eller struktur i närheten av den plats där intrånget sker. Se avsnitt 5.2.

Enligt de riktlinjer<sup>98</sup> som Naturvårdsverket tagit fram för länsstyrelsernas arbete med regionala handlingsplaner för grön infrastruktur ska handlingsplanerna även peka ut områden som är lämpliga för genomförande av olika typer av kompensationsåtgärder. Dessa områden ska väljas utifrån deras förutsättningar för att stärka den gröna infrastrukturen, men länsstyrelserna bör även väga in praktiska aspekter som ägarförhållanden, möjlighet att få åtkomst till berörda fastigheter och förutsättningar för långsiktigt säkerställande av åtgärderna.

## 5.2. Kompensationsåtgärdernas inriktning

En generell utgångspunkt vid bedömningen av vilken inriktning kompensationsåtgärder bör ha är den skada (risk för skada) som kvarstår efter att åtgärder för att undvika och begränsa negativ påverkan till följd av den aktuella verksamheten eller åtgärden vidtagits.

**Naturvårdsverket anser** att man i första hand bör undersöka om det är möjligt att utforma kompensationsåtgärder som återskapar de specifika naturvärden eller ekologiska funktioner som påverkas negativt vid en exploatering. Om kompensationsåtgärderna ges en sådan inriktning att de stärker de naturvärden eller ekologiska funktioner som påverkas av exploateringen finns bättre förutsättningar att motverka förluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Det blir också lättare att relatera kompensationen till de intrång som ska kompenseras och göra en bedömning av vad som är en rimlig omfattning på kompensationen. I de fall de naturvärden och funktioner som påverkas av en exploatering är av stort värde finns det **enligt Naturvårdsverkets uppfattning** särskilt starka skäl att om möjligt ge kompensationen ett sådant innehåll att den så långt som möjligt motsvarar intrånget.

En annan viktig utgångspunkt vid fastställande av lämplig inriktning för kompensationsåtgärder är hur nyttan förhåller sig till kostnaden. En tillämpning av principen ”lika för lika” enligt ovan kan i vissa fall innebära dyra kompensationsåtgärder med begränsad naturvårdsnytta. Detta kan medföra att åtgärderna inte bedöms vara rimliga att genomföra. Om det inte bedöms vara rimligt att kompensera för de specifika naturvärden eller funktioner som går förlorade, **anser Naturvårdsverket** att det kan vara motiverat att frångå principen om likhet.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Naturvårdsverket 2015. Riktlinjer för regionala handlingsplaner för grön infrastruktur

<sup>99</sup> Se Enejtjärn et al 2015. Environmental compensation, Key conditions for increased and cost effective application 5.3.6.

**Naturvårdsverket anser** att det också kan finnas skäl att frånga principen om att kompensera lika för lika om det gjorts en analys av vilka typer av biotoper det finns brist på i ett större landskapsperspektiv, exempelvis inom ramen för arbetet med regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. I sådana fall kan det finnas motiv att utforma kompensationen så att den på bästa sätt bidrar till att avhjälpa de identifierade bristerna. Se vidare i avsnitt 5.1 och exempel 8 nedan.

För att konkreta mål för kompensationsåtgärder ska kunna formuleras behöver det förväntade intrånget redovisas på ett sådant sätt att det blir tydligt vilka ekologiska funktioner, kvaliteter och samband som påverkas på kort och lång sikt. Ekologiska funktioner och naturvärden har alltid en geografisk dimension. Detta innebär att frågor om kompensationsåtgärders inriktning och lokalisering i stora delar går i varandra. Se vidare i avsnitt 5.3. Möjligheten att få tillgång till lämpliga områden för genomförande av kompensation kan i vissa fall styra vilka typer av åtgärder som är genomförbara och blir därmed i praktiken en viktig faktor att väga in vid bedömning av vilken inriktning kompensationen bör ges. Se vidare i avsnitt 5.4.1.

**Exempel 8.** Två exempel på situationer där principen om att kompensera lika för lika kan frångås

En verksamhet medför omfattande intrång i en mosse och kompensationsåtgärder bedöms vara motiverade. Efter en analys av möjliga åtgärder och platser för att kompensera intrånget genom restaurering av liknande våtmarksobjekt konstateras att detta skulle innebära praktiska svårigheter, stora kostnader och begränsad naturvårdsnytta. Efter diskussioner mellan länsstyrelsen och verksamhetsutövaren konstateras att man bör undersöka möjligheterna att istället kompensera intrånget genom restaurering av ett skadat rikkärr, eftersom den senare våtmarkstypen bedöms vara mer prioriterad för bevarandeåtgärder i regionen och flera lämpliga restaureringsobjekt finns i närområdet.

I samband med omgrävning av ett vattendrag påverkas ett viktigt lekområde för öring. Intrånget kompenseras genom borttagande av ett partiellt vandringshinder i samma vattensystem, eftersom detta bedöms medföra större positiva effekter för den lokala populationen av öring till samma kostnad som restaurering av lekbottnar skulle medföra.

### 5.2.1. Olika typer av kompensationsåtgärder

När det klarlagts vilka kvaliteter och faktorer som kompensationen behöver inriktas på kan konkreta åtgärder för att uppnå målen med kompensationen utredas. Ekologisk kompensation kan i princip ske genom nyskapande, restaurering, skydd och/eller skötsel av ett område, i syfte att öka områdets naturvärden (Se tabell 5). Vilka åtgärder som är mest ändamålsenliga måste bedömas i det enskilda fallet och det är i många fall svårt att dra en tydlig gräns mellan de olika typerna av åtgärder.

**Tabell 5:** Olika typer av kompensationsåtgärder

<b>Typ av kompensation</b>	<b>Syfte och inriktning</b>
restaurering	<p>Åtgärder som syftar till att öka naturvärden eller förbättra ekologisk funktionalitet genom att bygga vidare på och utveckla befintliga naturvärden på en plats. Det handlar ofta om åtgärder för att återställa naturvärden som degraderats till följd av mänsklig aktivitet eller naturlig succession.</p> <p><b>Exempel:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>röjning av igenväxande hagmark</i></li><li>• <i>borttagning av vandringshinder i vattendrag</i></li><li>• <i>igenläggning av dränerande diken i våtmarker</i></li><li>• <i>naturvårdsbränning i brandpräglade skogar</i></li></ul>
nyskapande	<p>Åtgärder i form av anläggning av strukturer eller biotoper i ett område för att öka naturvärdena och tillföra nya ekologiska funktioner. Det handlar ofta om att komplettera ett områdes funktion utifrån identifierade brister.</p> <p><b>Exempel:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>anläggning av våtmarker i jordbrukslandskap för kväverening</i></li><li>• <i>plantering av träd och buskar längs vattendrag</i></li><li>• <i>utplacering av död ved i ett vattendrag</i></li><li>• <i>utplantering av tångplantor (blåstång) på stenkonstruktioner</i></li><li>• <i>anläggning av dammar för lekande groddjur</i></li><li>• <i>plantering av blomrika bryn för att gynna pollinerare</i></li></ul>
skötsel eller anpassat brukande	<p>Åtgärder i form av naturvårdsskötsel för att förbättra naturvärden i ett område som redan i dag har vissa eller betydande naturvärden.</p> <p><b>Exempel:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>odlingsfria zoner i anslutning till vattendrag eller stenmurar</i></li><li>• <i>hävd av äldre slåtter- eller betesmarker</i></li><li>• <i>lövskogsskötsel om syftet är att stärka naturvärden kopplade till lövskog</i></li></ul>

Typ av kompensation	Syfte och inriktning
skydd mot exploatering	<p>Skydd av områden som annars skulle riskera att exploateras. Naturvårdsnyttan består här i en utebliven förlust av naturvärden. Att skydda ett kompensationsområde mot negativ påverkan från olika verksamheter kan också vara nödvändigt för att säkerställa att de positiva effekterna av andra kompensationsåtgärder kvarstår över tid.<sup>100</sup></p> <p><b>Exempel:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Inrättande av biotopskyddsområde för skogsområde som hotas av avverkning</i></li><li>• <i>Inrättande av naturreservat för att långsiktigt säkerställa rekreativmöjligheter i anslutning till en växande tätort</i></li></ul>

Skydd mot exploatering kan ofta utgöra en viktig del av ett paket av kompensationsåtgärder. När skydd används som huvudsaklig kompensationsstrategi är det viktigt att bedöma om åtgärden uppfyller kravet på additionalitet. Se mer i avsnitt 4.4. Skydd som huvudsaklig kompensationsstrategi kan i första hand vara ändamålsenligt när det finns ett reellt exploateringshot mot det tilltänkta kompensationsområdet samtidigt som de naturvärden som påverkas av exploateringen är svåra att uppnå inom rimlig tid genom restaurering, nyskapande eller anpassat brukande. Det kan till exempel vara fallet när intrång sker i naturtyper med begränsat skötsel- och restaureringsbehov samtidigt som det generella exploateringstrycket är förhållandevis högt. Så är exempelvis fallet för vissa typer av boreal natur- och kontinuitetsskog.

Nyskapande av naturvärden kan vara förknippat med risk för misslyckande, eftersom det kan vara svårt att med säkerhet förutsäga vilka funktioner anlagda strukturer och biotoper kan fylla i ett landskap. Om det finns möjlighet att hitta områden med restaurerbara naturvärden av den typ som går förlorade till följd av exploateringen är det därför ofta mer effektivt att kompensationen inriktas på att restaurera och stärka dessa istället för att försöka nyskapa värden.

För att kompensationsåtgärder ska bli effektiva är det viktigt att ta vara på erfarenheter från tidigare genomförda projekt, men också att våga utveckla och prova nya metoder med utgångspunkt i bästa tillgängliga kunskap.<sup>101</sup>

<sup>100</sup> Se mer i avsnitt 5.5.

<sup>101</sup> Jämför Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolens dom 2015-11-24, M 4523-13. Där beslutade domstolen om kompensationsåtgärder som endast utförts i forskningsskala och som närmast var oprövade i aktuell omfattning.



## 5.2.2. Särskilt om kompensationens inriktning i några olika typfall

### *Skada eller störning i Natura 2000-område*

I samband med kompensationsåtgärder enligt 7 kap. 29 § MB för störning av arter eller skada på livsmiljöer som skyddas i ett Natura 2000-område ställs höga krav på att kompensationen ges en sådan inriktning att den direkt stärker de specifika ekologiska kvaliteter och funktioner som är avgörande för bevarandestatusen för de arter eller livsmiljöer som påverkas av exploateringen. Utrymmet för flexibilitet är därmed litet när det gäller målet med kompensationsåtgärderna. Åtgärderna kan enligt kommissions vägledning<sup>102</sup> exempelvis bestå av att man:

- återskapar en livsmiljö i ett nytt område eller utvidgar ett område som ska inkorporeras i Natura 2000-nätet,
- förbättrar livsmiljön i en annan del av området eller i ett annat Natura 2000-område i proportion till projektets negativa följder eller
- i exceptionella fall föreslår ett nytt område enligt art- och habitatdirektivet.<sup>103</sup>

### *Skada på biotopskyddsområden*

En kompensationsåtgärd för intrång i biotoper som omfattas av biotopskydd bör enligt **Naturvårdsverkets uppfattning** utformas och lokaliseras utifrån ett funktionellt perspektiv. Detta innebär att kompensationen bör utformas så att den stärker de funktioner och värden som den dispensökta åtgärden kommer att skada. Syftet är att påverkan på de arter som är beroende av eller gynnas av den berörda biotopen blir så små som möjligt. Om förutsättningarna för att ersätta den skadade biotopen är dåliga kan en annan biotop med liknande funktion anläggas, exempelvis kan ett igenlagt dike kompenseras med en våtmark, eller en stenmur med ett odlingsröse. Är inget av dessa alternativ lämpligt eller möjligt kan man analysera vilken typ av biotop det finns brist på i ett större landskapsperspektiv och kompensera genom att anlägga en sådan. När det gäller intrång i särskilt inrättade biotopskyddsområden i skogsmark<sup>104</sup> kan skydd av en liknande naturtyp på annan plats i många fall vara en lämplig kompensationsåtgärd.

### *Infrastrukturprojekt*

Fragmentering och barriäreffekter orsakar ofta stora konsekvenser i samband med genomförande av stora infrastrukturprojekt. Det är därför enligt **Naturvårdsverkets uppfattning** viktigt att uppmärksamma upprätthållandet av fungerande grön infrastruktur vid utformning och lokalisering av kompensationsåtgärder i samband med infrastrukturprojekt.

---

<sup>102</sup> Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden, artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG, avsnitt 5.4.2

<sup>103</sup> Se även Non-energy mineral extraction and Natura 2000 s. 67.

<sup>104</sup> Se bilaga 2 till FOM

### *Dispens från förbud i artskyddsförordningen*

Kompensationsåtgärder i samband med artskyddsdispenser bör **enligt Naturvårdsverkets uppfattning** ges en sådan inriktning att de bidrar till att motverka den negativa påverkan som riskerar att uppkomma på den berörda artens population<sup>105</sup>. Flexibiliteten när det gäller kompensationsåtgärder för arter som omfattas av art- och habitatdirektivet eller fågeldirektivet är därför mindre än när det gäller kompensation generellt.

### *Intrång i naturreservat*

I samband med kompensation för intrång i naturreservat är det intrånget i områdets naturvärden som ska kompenseras. I beslut om inrättande av reservat anges ett syfte, som ska ge uttryck för hur de prioriterade värdena i området ska bevaras. Naturreservat kan inrättas i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller för att tillgodose behov av områden för friluftslivet. Ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får också förklaras som naturreservat.<sup>106</sup>

**Naturvårdsverket anser** att kompensationsåtgärder i samband med dispenser och upphävanden enligt 7 kap. 7 § MB i första hand bör ges en sådan inriktning att de bidrar till att syftet med det skyddade området kan uppnås. Om detta inte är möjligt bör skydd av eller åtgärder i ett område med liknande naturvärden i regionen prioriteras. I normalfallet bör skydd av områden med väsentligen andra bevarandevärden eller med lägre värden inte accepteras som kompensation för ett intrång i ett naturreservat.

Ekonomisk gottgörelse är inte att anse som kompensation i samband med dispenser och upphävanden av naturreservat.<sup>107</sup> Detta hindrar dock **enligt Naturvårdsverkets uppfattning** inte att en verksamhetsutövare bekostar kompensationsåtgärder som genomförs av någon annan. Det centrala är att pengarna omsätts i faktiska åtgärder som medför en tydlig naturvårdsnytta.

---

<sup>105</sup> Jämför Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer, s. 62.

<sup>106</sup> 7 kap. 4 § MB

<sup>107</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 77

Friluftslivet är naturvårdens sociala dimension, vilket gör det till en av naturvårdsarbetets grundpelare<sup>108</sup>. Enligt förarbetena till naturvårdslagen är åtgärder som krävs för att naturen ska kunna användas till rekreation för allmänheten ett viktigt inslag i naturvårdspolitiken<sup>109</sup>. Mot bakgrund av detta **anser Naturvårdsverket** att begreppet naturvärde i 7 kap. 7 § MB ska tolkas så att det även omfattar naturvärden som tillgodoser behovet av områden för friluftsliv. Detta innebär att krav på kompensation bör kunna ställas med stöd av 7 kap 7 § MB om ett beslut om tillstånd eller dispens påverkar friluftslivets intressen i ett naturreservat där friluftsliv ingår i reservatets syfte.



**Bild 5.** Friluftslivet är en viktig del av naturvårdens intressen.

#### *Allvarlig miljöskada*

När det är fråga om kompensation i samband med allvarlig miljöskada finns bestämmelser om kompensationsåtgärdernas inriktning i 12 och 13 §§ förordningen om allvarliga miljöskador. Bestämmelserna innebär bland annat att kompensationsåtgärder ska bestämmas med en sådan metod för bedömning av likvärdighet som innebär att naturresurs jämförs med naturresurs och naturresursfunktion jämförs med naturresursfunktion. Syftet med detta är att kompensationsåtgärderna ska ge naturresurser och funktioner av samma typ och med samma kvalitet och kvantitet som de skadade eller i den mån sådana åtgärder inte är möjliga, ge andra naturresurser eller funktioner. Utgångspunkten är alltså inte bara den skadade naturresursen i sig utan även den eller de funktioner som den skadade naturresursen fyller.

I första hand ska primära hjälpåtgärder vidtas, dvs. åtgärder som innebär att den skadade miljön återgår till eller närmar sig sitt ursprungliga tillstånd. Om de skadade naturresurserna och funktionerna inte återgår till det ursprungliga tillståndet ska kompletterande hjälpåtgärder vidtas. Sådana åtgärder syftar till att uppnå en liknande nivå, som skulle ha uppnåtts om den skadade naturresursen eller funktionen hade återställts till sitt ursprungliga tillstånd. Detta kan eventuellt ske på en annan plats. De kompenserande åtgärderna består av ytterligare förbättringar av skyddade naturliga livsmiljöer och skyddade arter, antingen på den skadade platsen

<sup>108</sup> Se prop. 2009/10:238, s. 10

<sup>109</sup> Se NJA II 1965 s. 207, prop. 1987/88:85 s. 47 och prop. 1985/86:3 s. 63

eller någon annanstans. Se exempel 9 nedan. Den består dock inte av ekonomisk ersättning till allmänheten.<sup>110</sup>

**Exempel 9.** Exempel på primära och kompletterande hjälpåtgärder

Ett dammbrott vid en gruvanläggning innebär omfattande sedimentation på bottenarna i en del av ett vattendrag nedströms dammen. Efter att primära hjälpåtgärder i form av borttagande av förorenat sediment genomförts konstateras att vattendragets funktion som fortplantningsområde för öring inte fullt ut har kunnat återställas. För att förbättra vattensystemets funktion åläggs verksamhetsutövaren att vidta kompletterande hjälpåtgärder i form av utläggning av lekgrus, borttagande av vandringshinder och ekologisk återställning efter tidigare flottledsrensningar.

*Åtgärder till skydd för fisket*

I samband med verksamheter som påverkar fisket negativt ska kompensationsåtgärderna inriktas på att förbättra de faktorer som är avgörande för fiskebeståndens storlek och långsiktiga produktionsförmåga. Som villkor kan till exempel utläggning av lekgrus och förbättrade födosöks- eller vandringsmöjligheter föreskrivas. **Naturvårdsverket anser** att åtgärderna, inom ramen för det övergripande målet om att motverka negativ påverkan på fiskebestånden, bör utformas så att de också bidrar till att öka naturvärdena i det berörda vattenområdet generellt.

I samband med större intrång i samband med vattenverksamheter **anser Naturvårdsverket** att kompensationsåtgärder på plats eller i närområdet så långt som möjligt ska eftersträvas framför ekonomisk ersättning. Detta beror på att det i samband med stora intrång är viktigare att utforma kompensationsåtgärder som är anpassade efter skadan i det enskilda fallet. För mindre intrång kan fiskeavgift i vissa fall innebära större naturvårdsnytta där avgift för flera verksamheter används för att utföra mer omfattande åtgärder. Om genomförda kompensationsåtgärder inte uppväger skadan på fisket kan det vara aktuellt att besluta om kompletterande fiskeavgift. Se exempel 10.

---

<sup>110</sup> Se prop. 2006/07:95 s. 63 och 128

**Exempel 10:** Krav på kompensationsåtgärder utesluter inte att fiskeavgift kan vara motiverat.<sup>111</sup>

I en dom angående tillstånd till hamn- och vattenverksamhet konstaterade mark- och miljödomstolen att den aktuella verksamheten skulle medföra skada på biotoper som var värdefulla för fisk. Frågan om kompensation sattes på provotid. Verksamhetsutövaren skulle under denna tid utföra åtgärder för att kompensera för förlusten. De vidtagna åtgärderna och resultatet av dessa skulle redovisas till domstolen. Domstolen konstaterade att om resultatet av åtgärderna blir lyckosamt behövs ingen fiskeavgift men att frågan om fiskeavgift ska avgöras slutligt efter provotiden.

#### *Kompensation i samband med prövning enligt 17 kap. MB*

I samband med tillåtlighetsprövning enligt 17 kap MB saknas ofta detaljerade uppgifter om en verksamhets utformning och vilka försiktighetsmått och skyddsåtgärder som ska vidtas. **Naturvårdsverket bedömer** därför att det som huvudregel vid denna typ av beslut är lämpligt att endast lägga fast ramar för kompensationens omfattning och inriktning.

### 5.3. Kompensationsåtgärdernas omfattning

Vid tillämpningen av vissa bestämmelser ska särskilda principer tillämpas när kompensationsåtgärdernas omfattning bestäms. Se mer i avsnitt 5.3.3.

Kraven på kompensationens omfattning bör inte sättas lägre än att allt ska göras som är meningsfullt för att nå miljöbalkens mål, dvs. att bevara och främja en hållbar utveckling av miljön. Vid bedömningen ska graden av känslighet i det område där påverkan sker beaktas. Särskilda krav kan till exempel ställas i ett redan mycket belastat område. Vid bedömningen av vad som är ekonomiskt rimligt vid yrkesmässig verksamhet ska man utgå från branschförhållanden och inte från den aktuella verksamhetsutövarens betalningsförmåga. Det ankommer på verksamhetsutövaren att visa att kostnaderna för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller att den är orimligt betungande.<sup>112</sup>

Vid bedömning av vad som är en rimlig omfattning på kompensationsåtgärder ska den samlade påverkan från den aktuella verksamheten beaktas. Se exempel 11.

<sup>111</sup> Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, 2015-11-24, M 4523-13

<sup>112</sup> MÖD 2014:15 och prop. 1997/98:45 del 1 s. 232

**Exempel 11:** I samband med fastställande av kompensationens omfattning ska den samlade påverkan från en verksamhet beaktas<sup>113</sup>

I mål som avsåg grundvattenbortledning i samband med byggande av en vägtunnel har Mark- och miljööverdomstolen framhållit att vid prövning av ett mål om tillstånd till vattenverksamhet är det inte bara den påverkan som själva vattenverksamheten ger upphov till som ska beaktas utan även andra relevanta miljökonsekvenser av verksamheten. I det aktuella fallet behövde verksamheten utöver tillstånd till vattenverksamhet även tillstånd och dispens från naturreservatsföreskrifter. Vid bedömningen av intrånget i de allmänna intressena vid tillämpningen av 16 kap. 9 § MB bedömde domstolen att det fanns skäl att beakta såväl påverkan genom grundvattenbortledningen som störningar som var relaterade till arbetet vid tunneldrivningen. Detta trots att verksamhetsutövaren redan hade förpliktats att utföra kompensationsåtgärder i tidigare beslut avseende reservaten. Domstolen framhöll att det var fråga om parallella avgöranden och att det inte förelåg hinder mot att även i detta mål besluta om kompensationsåtgärder.

Om ett intrång kan kompenseras fullt ut till en rimlig kostnad **anser Naturvårdsverket** att kompensationsåtgärdernas omfattning bör motsvara intrånget, så att ingen nettoförlust uppstår. Om kostnaden för att kompensera intrånget fullt ut däremot inte bedöms vara rimlig bör omfattningen istället fastställas efter en avvägning mellan naturvårdsnytta och kostnad. Se exempel 12.

Vid bedömningen av vilken omfattning kompensationsåtgärder behöver ha för att uppväga ett intrång är den ekologiska funktionen av kompensationen viktigare än arealen. Är funktionen god så krävs en mindre areal och vice versa. Arealen på och naturvärdena i det område som kommer att påverkas av verksamheten bör dock vara viktiga utgångspunkter för bedömningen av i vilken utsträckning kompensationsåtgärder behöver utföras för att uppväga intrånget. För att kompensationsåtgärdernas naturvårdsnytta ska kunna bedömas kan det i vissa fall vara nödvändigt att redovisa utvecklingen i det tilltänkta kompensationsområdet i ett rimligt referensscenario utan kompensation. Se mer i avsnitt 4.4.

---

<sup>113</sup> MÖD 2015-12-04, M 11838-14

### Exempel 12: Praktiskt exempel på bedömning av kompensationens omfattning

En gruvverksamhet innebär ianspråktagande av en stor del av en våtmark som bedömts ha höga naturvärden. Intrånget bedöms vara lämpligt att kompensera genom restaurering av våtmarker i närområdet genom att dränerande diken läggs igen och att träd och buskar som börjat växa i de påverkade områdena röjs bort. Hydrologisk restaurering av den aktuella våtmarkstypen är generellt sett förhållandevis billig, och det finns goda erfarenheter av naturvårdsnyttan vid denna typ av restaurering. Åtgärderna bedöms ge stor naturvårdsnytta i förhållande till kostnaden. Detta talar för att det kan vara rimligt att kräva att större delen av det förväntade intrånget kompenseras. Intrångets omfattning och utfallet av kompensationsåtgärderna bedöms vara förhållandevis lätta att bedöma. Någon större säkerhetsmarginal är därför inte påkallad vid fastställande av den areella omfattningen på kompensationsåtgärderna.

#### 5.3.1. Hantering av osäkerheter

Vid bedömningen av vad som är en rimlig omfattning på kompensationen bör man **enligt Naturvårdsverkets uppfattning** väga in att det ofta är svårt att förutse den långsiktiga ekologiska funktionen av en kompensationsåtgärd. Det kan också vara svårt att på förhand med säkerhet avgöra omfattningen av den negativa påverkan som en verksamhet orsakar.

Om naturvårdsnyttan av en kompensationsåtgärd är mycket osäker **anser Naturvårdsverket** att det i många fall kan vara motiverat att undersöka möjligheten att vidta mer beprövade åtgärder, även om det innebär en något sämre överensstämmelse mellan de naturvärden som kan påverkas negativt och de naturvärden som stärks genom kompensationen. **Naturvårdsverket anser** att det följer av försiktighetsprincipen att risken för att kompensationsåtgärder inte får förväntad effekt ska vägas in vid bedömningen av valet av åtgärd och vid val av åtgärdernas omfattning. Se exempel 12. **Naturvårdsverket anser** att osäkerheter i bedömningen av intrångets storlek och kompensationens naturvårdsnytta bör redovisas kvantitativt om så är möjligt. Osäkerheter när det gäller omfattningen på påverkan och/eller kompensationsåtgärdernas naturvårdsnytta kan under vissa förutsättningar vara ett skäl att skjuta upp frågan om kompensationens omfattning under en provotid. Se exempel 10 och 14. För mer information om försiktighetsprincipen se avsnitt 2.1.2.

**Exempel 13:** Bedömning av kompensationens omfattning där skadans omfattning är osäker<sup>114</sup>

I målet var det fråga om vilket belopp som skulle fastställas som årlig fiskeavgift till följd av ett ökat kylvattenintag (6 kap. 5 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet). Domstolen konstaterade att det fanns en viss osäkerhet i beräkningarna av den maximala fiskeskadan men ansåg ändå att fiskeskadan skulle kompenseras. Mot bakgrund av den ansträngda situationen för Kattegattorsken och med hänsyn till svårigheten att räkna fram ett belopp för att kompensera för fiskeskadan ansåg domstolen att Havs- och vattenmyndighetens beräkningar fick godtas.

Om osäkerheter finns kring de föreslagna kompensationsåtgärdernas funktion samtidigt som de intrång som ska kompenseras är stora **anser Naturvårdsverket** att det kan vara motiverat att ställa högre krav både när det gäller kompensationens omfattning och när det gäller uppföljning och validering av kompensationens funktion.

**Exempel 14:** Exempel på hantering av osäkerheter i samband med reglering av kompensationsåtgärder<sup>115</sup>

I en dom angående tillstånd till hamn- och vattenverksamhet konstaterades att verksamheten skulle medföra skada på biotoper som var värdefulla för fisk, bland annat ålgräsängar. Den aktuella metoden för kompensation att sätta ut ålgräs var i det närmaste oprövad under de förhållanden och i den omfattningen som var aktuella i målet. Metoden hade endast utförts i forskningsskala. Eftersom det beräknades ta lång tid att etablera ett livskraftigt bestånd av ålgräs så beslutade domstolen om en provotid om 8 år med möjligheter att förlänga tiden och föreskriva om ytterligare utsättningar av ålgräs och avgöra om även fiskeavgift ska utgå.

När skydd används som huvudsaklig inriktning på kompensationen kan graden av exploateringshot i ett tilltänkt kompensationsområde ofta vara svår att bedöma. Det kan motivera att ett större område skyddas för att säkerställa additionalitet. Se mer i avsnitt 4.4.

### 5.3.2. Metodik och mätetal för att avgöra kompensationens omfattning

Att välja relevanta mätetal och metoder för att kvantifiera intrångets storlek och nyttan av planerade kompensationsåtgärder är viktigt för att det ska vara möjligt att utforma effektiva kompensationsåtgärder. Att i detalj redogöra för dessa frågor ligger utanför denna väglednings avgränsningar. Nedan redogörs dock för några

<sup>114</sup> MÖD 2015-01-14, M 1939-14

<sup>115</sup> Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, 2015-11-24, M 4523-13



grundläggande principer och ett antal exempel på hur frågan kan hanteras ges. Mer utförliga exempel på metodik och mätetal som kan användas när omfattningen på kompensation ska fastställas har tagits fram av BBOP<sup>116</sup> och i Naturvårdsverkets rapport om samhällsekonomiska bedömningar<sup>117</sup>

För att det ska vara möjligt att avgöra vad som är en rimlig kompensation måste konsekvenserna av intrånget från verksamheten beskrivas kvantitativt. Direkta intrång kan ofta kvantifieras genom att ange arealen av en viss naturtyp eller livsmiljö som går förlorad. Areal är dock ensamt ofta ett trubbigt mått på omfattningen av ett intrång.

Valet av mätetal bör **enligt Naturvårdsverket** utgå ifrån den ekologiska funktionen hos det område som påverkas negativt och fokusera på de naturvärden, funktioner och/eller förutsättningar där påverkan av betydelse uppstår. För att kunna kvantifiera intrångets storlek måste relevanta aspekter/kvalitetsfaktorer identifieras och lämpliga mätetal för att kvantifiera påverkan på dessa tas fram. Se exempel 15.

Val av metodik för kvantifiering innebär alltid en avvägning mellan ekologisk relevans, krav på exakthet och kostnader för framtagande av underlag och utveckling av metodik. I många fall kan användning av indikatorer som speglar naturmiljöns kvalitet vara ändamålsenlig. Det kan exempelvis röra sig om populationsstorlek eller reproduktionsframgång för särskilt krävande arter (s.k. paraplyarter). Att kvantifiera påverkan på biologisk mångfald är svårt och det kan därför i många fall vara nödvändigt att använda sig av expertbedömningar och semikvantitativa skattningar av påverkan (se exempel 16). Sådana bedömningar bör dock byggas på tydliga kriterier för att bli transparenta.

När skadans omfattning kvantifieras är nästa steg att bedöma naturvårdsnyttan av föreslagna/möjliga kompensationsåtgärder. För att kunna relatera kompensationens omfattning till intrånget bör samma mätetal användas som vid kvantifiering av intrånget. Stöd för bedömningen av kompensationsåtgärders naturvårdsnytta och kostnader kan hämtas från tidigare genomförda åtgärder eller expertbedömningar baserade på bästa tillgängliga kunskap.

När det gäller kvantifieringen av förväntad skada och naturvårdsnytta av kompensationsåtgärderna kan bestämmelserna i förordningen om allvarliga miljöskador ge ledning.

---

<sup>116</sup> Se exempelvis Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP). 2012. *Resource Paper: No Net Loss and Loss-Gain Calculations in Biodiversity Offsets*.

<sup>117</sup> Naturvårdsverket 2014. Samhällsekonomiska analyser av miljöprojekt – en vägledning. Naturvårdsverkets rapport 6628

**Exempel 15.** Exempel på mätetal och metodik för fastställande av kompensationens omfattning utifrån ett funktionellt perspektiv<sup>118</sup>

I samband med byggande av Botniabanan genom Natura 2000-området Umeälvens delta och slätter förväntades en försämring av områdets funktion som rastlokal för flyttande sädgäss under våren. Områdets funktion som rastlokal kvantifierades genom mätetalet "gås dagar" som togs fram genom att lägga samman antalet gäss som rastade i området varje dag under vårflyttningen. Utifrån information om hur gässen använde området och en bedömning av vilka områden som skulle förlora hela eller delar av sin funktion för rastande gäss till följd av järnvägsprojektet kunde den förväntade skadan kvantifieras i förlorade "gås dagar". Därefter identifierades åtgärder för att skapa nya attraktiva områden för rastande sädgäss i närområdet och omfattningen på dessa justerades för att motsvara det förväntade antalet förlorade gås dagar.

**Exempel 16.** Exempel på semikvantitativ metodik vid fastställande av kompensationens omfattning

I samband med byggande av ett värmeverk sker intrång i lövskogsmiljöer som pekats ut som värdefulla i en regional inventering av ädellövskog. I inventeringen har en femgradig värdeskala använts för att klassificera naturvärdena, där klassindelningen sker utifrån en bedömning av förekomsten av viktiga strukturer såsom liggande död ved, förekomst av gamla träd etc. När skadan ska kvantifieras sker detta genom att ange arealförlusten av lövskog i respektive värdeklass.

Exploateringstrycket i området är högt och därför bedöms skydd genom naturvårdsavtal och restaurering av närliggande lövskogsmiljöer vara en lämplig inriktning på kompensationen. Restaureringen består i utläggning av död ved från avverkningen av det exploaterade området samt frihuggning av äldre hagmarksträd i kompensationsområdet. Kompensationens naturvårdsnytta skattas genom att utifrån de kriterier som användes vid den ursprungliga inventeringen bedöma hur stor areal som genom restaureringsåtgärderna och naturlig utveckling kommer att öka sina naturvärden till en högre klass under den 50-åriga avtalstiden.

### 5.3.3. Kompensationsåtgärdernas omfattning i några olika prövningssituationer

#### *Natura 2000*

Vid skada på livsmiljöer eller störning av arter som skyddas i ett Natura 2000-område ska skadan eller störningen kompenseras, så att Natura 2000-nätverket förblir sammanhängande. Här görs ingen rimlighetsavvägning. Vid bedömningen utgår man från att det ursprungliga Natura 2000-nätet varit sammanhängande. Om

<sup>118</sup> För mer information se Banverket 2005, Kompensationsåtgärder för Botniabananans påverkan på Natura 2000 vid Umeälvens delta och slätter.

man utnyttjar möjligheten att göra undantag, genom att tillåta en verksamhet eller åtgärd som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000 område, måste situationen korrigeras så att sammanhängandet återställs helt. För att säkerställa full kompensation ska kompensationsåtgärderna för ett projekt i likvärdiga proportioner ta upp de livsmiljöer och arter som påverkas negativt.<sup>119</sup> I de fall det är osäkert vilken effekt kompensationsåtgärderna kommer att få ska försiktighetsprincipen tillämpas och kompensationen dimensioneras med viss säkerhetsmarginal för att säkra full kompensation.<sup>120</sup> Se exempel 17.

**Exempel 17:** Bedömning av kompensationens omfattning vid kompensation för påverkan på utpekade arter och naturtyper i ett Natura 2000-område<sup>121</sup>

I ett ärende där omfattningen på kompensationen för skada på ett Natura 2000-område skulle fastställas framhöll Miljööverdomstolen att det krävs att kompensationsåtgärderna med marginal – såväl vad gäller funktion som areal – uppväger det intrång som verksamheten kan tänkas medföra. Domstolen fastslog även att funktionen av kompensationen ska tillmätas större vikt än arealen.

#### *Allvarlig miljöskada*

När det gäller omfattningen av ansvaret vid kompensation för en allvarlig miljöskada enligt 10 kap. 5 § MB ska beaktas om skadan har orsakats av utsläpp eller andra åtgärder, som när de ägde rum, uttryckligen var tillåtna eller inte ansågs skadliga enligt den vetenskapliga och tekniska kunskapen som fanns då. Bestämmelser om utgångspunkter vid bedömning av skadans storlek och kompensationsåtgärdernas nytta finns i förordningen om allvarliga miljöskador. När en skada har uppstått är det nödvändigt att mäta skadans omfattning för att kunna bestämma vilka kompensationsåtgärder som behöver vidtas.<sup>122</sup>

Vid bedömningen ska i första hand ekvivalensmetoder användas där naturresurs jämförs med naturresurs och funktion med funktion. Vad som närmare avses med ekvivalensmetoder framgår inte av miljöansvarsdirektivet. Direktivet har utvecklats med ett snarlikt system från USA som förebild och ledning för tillämpning av ekvivalensmetoder går därför i viss mån att hämta därifrån.<sup>123</sup>

Miljöansvarsutredningen har i sitt betänkande beskrivit det amerikanska systemet.<sup>124</sup> Om det inte är möjligt att använda ekvivalensmetoder ska alternativa

<sup>119</sup> Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden, artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG, avsnitt 5.4.3 och prop. 2000/01:111 s. 33

<sup>120</sup> Vägledning om artikel 6.4 i habitatdirektivet 92/43/EEG, s. 16 f.

<sup>121</sup> MÖD 2006:44

<sup>122</sup> 13 och 14 §§ förordningen om allvarliga miljöskador

<sup>123</sup> Praktisk vägledning om användning av ekvivalensmetoder har också tagits fram inom ramen för det s.k. Remede-projektet, <http://www.envliability.eu/pages/about.htm>

<sup>124</sup> SOU 2006:39 s. 145

värderingsmetoder användas, till exempel ekonomisk värdering. Om det endast är möjligt att uppskatta värdet av de förlorade naturresurserna och funktionerna, men inte av de naturresurser och funktioner som ska ersätta dem, kan man enligt miljöansvarsdirektivet välja sådana hjälpåtgärder vars kostnader motsvarar det uppskattade värdet av de förlorade naturresurserna och funktionerna. Även ekonomisk värdering beskrivs i utredningens betänkande, men det konstateras att detta är komplext.<sup>125</sup>

Bestämmelserna om allvarlig miljöskada ska tolkas mot bakgrund av syftet med miljöansvarsdirektivet. Se mer i avsnitt 2.1.6.

## 5.4. Lokalisering av kompensationsåtgärder

En grundläggande utgångspunkt vid planering av ekologisk kompensation är den skada som förväntas uppstå och som ska kompenseras. Påverkan från exploateringar har alltid en geografisk dimension, dvs. den påverkar naturen på en specifik plats där naturvärden och ekologiska funktioner påverkas och påverkas av det omkringliggande landskapet. Lokaliseringen av kompensationsåtgärder är därför avgörande för kompensationsåtgärders ekologiska funktion.

Lokalisering av kompensationsåtgärder bör därför **enligt Naturvårdsverkets uppfattning** ske utifrån ett ekologiskt funktionellt perspektiv, med beaktande av kostnaderna samt de tekniska och praktiska förutsättningarna. Detta innebär att valet av lokalisering bör utgå ifrån målet med kompensationsåtgärderna. Se exempel 18.

**Exempel 18:** Exempel på val av lokalisering utifrån ett funktionellt perspektiv<sup>126</sup>

Ett reningsverk bräddar vatten till en å. Utsläppet bedöms medföra betydande konsekvenser i en sjö längre nedströms i vattensystemet. Det beslutas att verksamhetens bidrag till fosforbelastningen i sjön ska kompenseras genom anläggning av en våtmark som utformas för fastläggning av partikelbundet fosfor. Eftersom det bedöms vara den totala fosforbelastningen från ån som avgör vilka konsekvenser som uppstår i sjön är det inte avgörande var i sjöns avrinningsområde våtmarken placeras. Platsen för våtmarken kan därför väljas utifrån en bedömning av var bästa reningseffekt kan nås till lägsta kostnad.

Det är ofta rimligt att börja undersöka möjligheten att utforma effektiva kompensationsåtgärder nära den plats där intrånget sker. Argument för att genomföra kompensationen nära är att det kan vara lättare att ersätta de förlorade

---

<sup>125</sup> SOU 2006:39 s. 150 ff.

<sup>126</sup> Jämför MÖD 2005:5.

funktionerna eller naturvärdena i närområdet, eftersom förutsättningarna i kompensationsområdet då i många fall liknar förutsättningarna där skadan uppstått. Om kompensationen sker nära platsen för skadan finns också förutsättningar för att upprätthålla de lokala naturvärden och funktioner som påverkas negativt av verksamheten, exempelvis lokala populationer av hotade arter, spridningsmöjligheter och konnektivitet. Det finns dock situationer när förutsättningarna att kompensera ett intrång är bättre om kompensationsåtgärderna genomförs på ett större avstånd från platsen för intrånget<sup>127</sup>. Om strategiska överväganden kring lokalisering av kompensationsåtgärder finns redovisade i kommunala översiktsplaner eller regionala handlingsplaner för grön infrastruktur bör detta beaktas i samband med val av kompensationsåtgärdernas lokalisering. Se avsnitt 5.1.

#### 5.4.1. Åtkomst till område för kompensation

Villkor i prövning och tillsyn måste vara möjliga att efterleva och det kan därför finnas formella hinder att besluta om att kompensation ska ske på en fastighet som en verksamhetsutövare har svårt att få åtkomst till. Vid bedömningen av vad som är en acceptabel lokalisering av kompensationsåtgärder måste därför enligt **Naturvårdsverkets uppfattning** de praktiska möjligheterna för verksamhetsutövaren att skaffa sig åtkomst till det område där kompensationsåtgärderna ska genomföras beaktas. Se mer i avsnitt 6.2.

Att det kan finnas praktiska svårigheter att få åtkomst till mark innebär inte att verksamhetsutövare kan fransäga sig ansvar att aktivt söka lösningar när kompensationsåtgärder bedöms vara motiverade. Krav bör kunna ställas på att en verksamhetsutövare i rimlig utsträckning undersöker olika möjligheter att få åtkomst till lämpliga kompensationsområden. För att identifiera lämpliga kompensationsområden där det finns möjlighet till markåtkomst är samråd med berörda myndigheter viktigt. Se mer i avsnitt 6.1.4.

#### 5.4.2. Påverkan på andra intressen vid genomförande av kompensationsåtgärder

Genomförande av kompensation i form av restaurering eller nyskapande av naturvärden innebär alltid att naturmiljön i det område där kompensationen genomförs förändras, vilket kan innebära både positiva och negativa konsekvenser.

Det kan finnas risk att kompensationsåtgärder medför en negativ påverkan på andra naturvärden eller ekosystemtjänster som ett tilltänkt kompensationsområde producerar. Detta är viktigt att beakta i planeringen och lokaliseringen av kompensationsåtgärder. Vid lokalisering av kompensationsåtgärder ska en plats väljas som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön (2 kap. 6 § MB). Man ska

---

<sup>127</sup> Se Environmental compensation, Key conditions for increased and cost effective application 5.3.6.

även vidta de begränsningar och försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön (2 kap. 3 § MB). Vid genomförande av kompensationsåtgärder ska hänsyn tas både till allmänna och enskilda intressen.

### 5.4.3. Lokalisering av kompensationsåtgärder i vissa specialfall

Beroende på vilka kompensationsbestämmelser som tillämpas och vilken typ av prövning som är aktuell kan utgångspunkterna vid bedömning av kompensationsåtgärdernas lokalisering skilja sig åt.

#### *Biotopskyddsdispenser*

I samband med dispens från biotopskyddet bör **enligt Naturvårdsverkets mening** kompensation i första hand leda till skapande av nya naturvärden av samma slags naturmiljö i närområdet. Skyddade småbiotoper har ofta stor betydelse för den gröna infrastrukturen i den lokala skalan, vilket innebär att lämpliga kompensationsområden bör sökas nära den biotop som skadas eller tas bort. Kompensationsåtgärder bör syfta till att påverka på populationerna av de arter som är beroende av eller gynnas av den berörda biotopen ska bli så liten som möjligt och att konnektiviteten i landskapet kan upprätthållas. Om det har gjorts en analys av var bristerna i den gröna infrastrukturen är störst i ett landskapsperspektiv kan det vara mer ändamålsenligt att kompensation sker i ett annat område med liknande förutsättningar som det som har påverkats. Principen om närhet kan då frångås och kompensationen kan istället inriktas på att bidra till att åtgärda de identifierade bristerna. Se mer i avsnitt 5.1 **Fel! Hittar inte referensskälla.** I samband med att mindre verksamheter får dispens från biotopskyddet är det i många fall rimligt att kompensationsåtgärden genomförs inom den egna fastigheten.

#### *Artskyddsdispenser*

När krav på kompensationsåtgärder ställs i samband med dispenser från förbudsbestämmelserna i artskyddsförordningen enligt 16 kap. 9 § MB ska kompensationen bidra till att motverka den negativa påverkan som riskerar att uppkomma på den berörda artens population.<sup>128</sup> Se mer i avsnitt 5.2.2. Detta innebär att kompensationsåtgärder i de flesta fall bör utföras nära den plats där skadan uppstår. Om det finns god kunskap om vilka faktorer som påverkar den regionala populationen av den berörda arten och kostnadseffektiva åtgärder för att påverka dessa faktorer i positiv riktning är möjliga att identifiera kan det dock i vissa fall vara motiverat att vidta kompensationsåtgärder på annan plats.

---

<sup>128</sup> Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer, s. 62

### *Naturresevat*

Vid kompensation i samband med dispenser från naturresevatföreskrifter eller upphävanden, helt eller delvis, av beslut gällande naturresevat (7 kap. 7 § MB) **anser Naturvårdsverket** att kompensation i första hand bör ske genom aktiva åtgärder för att återställa eller nyskapa naturvärden i eller i anslutning till naturresevatet. Först om detta inte är möjligt eller om sådana åtgärder bedöms vara orimligt dyra bör skydd av ett annat område övervägas. Om kompensationen sker genom skydd av ett annat område bör detta väljas utifrån förutsättningarna att återskapa eller skydda liknande naturvärden som de som låg till grund för bildandet av det naturresevat som påverkas negativt av dispensen eller upphävandet. I samband med åtgärder i skyddade områden och kompensationsåtgärder som endast innebär skydd av områden bör dock kravet på additionalitet beaktas. Se mer i avsnitt 4.4.

### *Natura 2000*

I samband med skada på de livsmiljöer eller störning av de arter som skyddas i ett Natura 2000-område ska de åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodose (7 kap. 29 § MB). Detta innebär att åtgärderna ska säkerställa att Natura 2000-nätverket totalt sett förblir sammanhängande. Kompensationsåtgärderna ska säkerställa bibehållandet av områdets bidrag till gynnsam bevarandestatus inom den berörda biogeografiska regionen för de arter eller livsmiljöer som påverkas negativt. Kompensationsåtgärderna ska därför utföras i samma biogeografiska region i samma medlemsstat och tillhandahålla funktioner som är likvärdiga med de som gjorde att det ursprungliga området valdes ut.<sup>129</sup> Om det är möjligt bör kompensationsåtgärderna utföras i närheten av det område där skadan eller störningen uppstår.<sup>130</sup> I samband med åtgärder i skyddade områden och kompensationsåtgärder som endast innebär skydd av områden bör dock kravet på additionalitet beaktas. Se mer i avsnitt 4.4.

### *Allvarlig miljöskada*

I samband med kompensation vid allvarlig miljöskada ska i första hand primära hjälpåtgärder vidtas, dvs. åtgärder på plats som innebär att den skadade miljön återgår till eller närmar sig sitt ursprungliga tillstånd. Om det behövs kompensation i form av kompletterande och kompenserande hjälpåtgärder ska dessa om möjligt genomföras på en plats som i fråga om naturresursens funktion och dess betydelse för allmänhetens friluftsliv har anknytning till den plats där skadan uppstod<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden, artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG, avsnitt 5.4.3

<sup>130</sup> Non-energy mineral extraction and Natura 2000 s. 67

<sup>131</sup> Se prop. 2006/07:95 s. 63 och 12 § förordningen om allvarliga miljöskador

### *Åtgärder till skydd för fisket*

Om effektiva åtgärder till skydd för fisket är möjliga att genomföra i det avrinningsområde som påverkas bör dessa prioriteras bland annat av fördelnings-skäl. I förarbetena till bestämmelsen i 11 kap. 8 § MB framhålls dock att åtgärder till skydd för fisket ska kunna vidtas även i angränsande vattenområden<sup>132</sup>.

### *Kompensation vid förlust av ekosystemtjänster*

Utgångspunkterna vid lokalisering av kompensationsåtgärder skiljer sig i vissa avseenden åt när det gäller påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Detta beror på att det i många fall finns specifika brukare eller mottagare av ekosystemtjänster. Lokaliseringen av kompensationsåtgärder vid förlust av ekosystemtjänster medför därför fördelningseffekter på ett mer uttalat sätt än kompensation vid förlust av biologisk mångfald. Se exempel 19.

Om en ekosystemtjänst som degraderas vid en exploatering har stort lokalt värde (till exempel vardagsrekreation eller pollinering) är det enligt **Naturvårdsverkets uppfattning** särskilt motiverat att kompensationen lokaliseras så att den stärker produktionen av de lokala ekosystemtjänsterna.<sup>133</sup>

**Exempel 19:** Exempel på val av lokalisering i samband med kompensation vid påverkan på ekosystemtjänster

Ett vägprojekt innebär ökad bullerstörning i ett närrekreationsområde som har stor betydelse för de boende i en tätbefolkad stadsdel. Närrekreationsområdet är sedan tidigare påverkat av buller från andra trafikleder och den ökade störningen riskerar att innebära att området förlorar en stor del av sina kvaliteter. Eftersom området nyttjas för närrekreation av en specifik grupp människor bedöms det olämpligt att kompensera påverkan genom åtgärder på annan plats. För att kompensera för att delar av området blir mer bullerstört vidtas åtgärder längs en av de befintliga trafiklederna, med målet att säkerställa att tysta delar av området finns kvar.

## 5.5. Långsiktigt säkerställande av kompensationsåtgärder

För att kompensationsåtgärder ska fylla sitt syfte krävs i många fall att deras funktion upprätthålls över tid. Kraven på hur länge en kompensationsåtgärds funktion ska säkerställas bör enligt **Naturvårdsverkets uppfattning** baseras på hur lång tid de negativa effekter som ska kompenseras beräknas kvarstå<sup>134</sup>. För skador som snabbt avklingar kan exempelvis en engångsåtgärd vara tillräcklig,

<sup>132</sup> prop. 1997/98:45 del 2 s. 130

<sup>133</sup> Jämför SOU 2013:68, s. 97

<sup>134</sup> Jämför SOU 2013:68 s. 97 f.



medan permanenta intrång i områden med höga naturvärden kan motivera höga krav på säkerställande av kompensationsåtgärdernas funktion under en längre tid.

Långsiktigt säkerställande handlar både om att skydda kompensationsområdet från exploatering och om att säkerställa tillträde för att kunna vidta eventuella skötselåtgärder som är nödvändiga för att kompensationsåtgärderna ska uppnå sin fulla funktion och sedan upprätthålla funktionen över tid.

Det är viktigt att det praktiska och ekonomiska ansvaret för nödvändiga förvaltningsåtgärder tydliggörs. Långsiktigt säkerställande av kompensationsåtgärders funktion kan uppnås på flera olika sätt. En bedömning av vilka åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa långsiktigheten måste göras i det enskilda fallet. Bedömningen bör **enligt Naturvårdsverkets uppfattning** utgå ifrån vilka krav som är motiverade utifrån riskerna för att ett kompensationsområde på sikt exploateras eller av annan anledning förlorar sin funktion, samt behovet av aktiva förvaltningsåtgärder. I bedömningen bör även möjligheterna att inrätta ett skydd för kompensationsområdet beaktas.

I samband med att nya stenmurar, småvatten, alléer etc. anläggs som kompensation i samband med dispenser från det generella biotopskyddet omfattas dessa av biotopskyddsbestämmelserna och får därmed automatiskt ett långsiktigt skydd. Se exempel 20.

**Exempel 20:** Biotoper som anlagts som kompensation omfattas av biotopskyddet och får därmed ett långsiktigt skydd<sup>135</sup>

Målet gällde dispens från biotopskyddet för fällning av träd i en allé som bestod av 13 träd. Verksamhetsutövaren hade ansökt om fällning av tolv träd och hade fått dispens för elva av dessa eftersom de utgjorde en trafiksäkerhetsrisk och för att möjliggöra plantering av en ny allé på säkert avstånd från en väg. Länsstyrelsen hade förenat dispensbeslutet med krav på återplantering av nedtagna träd för kompensera den negativa påverkan. I Mark- och miljööverdomstolen var det fråga om huruvida även det tolfte trädet fick tas ned. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att det var en allé om omfattades av det generella biotopskyddet. Av bilaga 1 till FOM framgår att med allé avses lövträd planterade i en enkel eller dubbel rad som består av minst fem träd längs en väg eller det som tidigare utgjort en väg eller i ett i övrigt öppet landskap. Träden ska till övervägande del utgöras av vuxna träd. Kravet enligt 16 kap. 9 § MB på återplantering måste enligt domstolens mening innebära att de alléträd som nyplanteras omfattas av samma biotopskydd som de alléträd de ersätter. Detta innebär att det träd som prövningen gällde skulle komma att ingå i en allé för vilken biotopskydd gäller även efter nedtagning av de träd för vilka dispens hade lämnats.

<sup>135</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom, 2015-09-08, M 956-15

Frågor om hur kompensationsåtgärders funktion långsiktigt ska säkerställas har en nära koppling till förutsättningarna för åtkomst till det område där kompensationsåtgärderna ska vidtas samt reglering av användningen av mark och vatten inom ett kompensationsområde. I avsnitt 6.2 behandlas frågor om åtkomst till det område där kompensationsåtgärderna ska utföras och hur ett långsiktigt skydd kan säkerställas.

## 5.6. När bör kompensationsåtgärderna vara på plats?

Ofta uppstår en direkt negativ påverkan från exploatering, medan de åtgärder som vidtas för att kompensera denna påverkan i många fall inte kan nå full effekt förrän efter en längre tid. Det kan exempelvis röra sig om en anlagd våtmark där naturlig vegetation ska etablera sig, eller restaurering av igenväxande betesmarker genom återupptagen hävd där det tar tid innan floran svarar på åtgärderna. I vissa fall kan det vara svårt att genomföra kompensationsåtgärderna innan exploateringen äger rum, exempelvis p.g.a. att detaljer kring åtgärdernas utformning eller lokalisering inte är fullständigt utredda i samband med att tillstånd eller dispens lämnas. Se mer i avsnitt 6.3.3 och 6.4.3 om delegation och provotider.

Om det finns risk för att unika eller höga naturvärden går förlorade om kompensationsåtgärderna dröjer, **anser Naturvårdsverket** att det kan vara motiverat att ställa krav på att åtgärderna är genomförda och har uppnått avsedd funktion innan exploatering sker. Om det tar lång tid för kompensationsåtgärderna att nå effekt men det inte anses rimligt att kräva att exploateringen avvaktar, kan det istället vara motiverat att höja kraven på kompensationsåtgärdernas omfattning för att på sikt nå upp till en rimlig nivå på kompensationen. Se resonemanget om hantering av långa leveranstider vid allvarliga miljöskador i avsnitt 5.6.1. Det kan vara motiverat att göra engångsinsatser för att tillfälligt höja naturvärdena eller stärka viktiga ekologiska funktioner i kompensationsområdet i väntan på att de långsiktiga kompensationsåtgärderna ska uppnå full effekt. Se exempel 21. I sådana situationer kan principerna i 11 § förordningen om allvarliga miljöskador ge ledning. Se mer i avsnitt 3.7.

**Exempel 21:** Exempel på stödande åtgärder när kompensationens naturvårdsnytta har lång leveranstid

I samband med utvidgning av ett industriområde ska fem 250-åriga ihåliga ekar avverkas. Ekarna hyser en betydande del av den tillgängliga livsmiljön för den lokala populationen för en rödlistad skalbaggsart som lever i den mulm\* som bildas i stamhåligheter i gamla ekar. Som kompensation för intrånget åtar sig verksamhetsutövaren att frihugga vidkroniga ekar i en igenväxande hagmark i närheten och på så sätt öka livslängden på träden. Ekarna i kompensationsområdet tillhör en något yngre generation och har precis börjat utveckla stamhåligheter med mulm. Eftersom det bedöms ta tid innan ekarna i kompensationsområdet kan utgöra en lämplig livsmiljö sätts ett antal stora holkar med mulm från de avverkade träden upp i området för att överbrygga tidsglappet och säkerställa en kontinuerlig tillgång på lämpligt habitat för arten.

*\*mulm: trämjöl, svamprester och annat löst material som ofta bildas i ihåliga gamla träd som angrips av vedsvampar och insekter.*

### 5.6.1. Några specialfall

#### *Artskyddsdispenser*

När det är fråga om kompensationsåtgärder i samband med dispenser från förbuden i artskyddsförordningen för arter som skyddas av art- och habitatdirektivet eller fågeldirektivet bör dessa enligt kommissionens vägledning ha satts in och fått verkan innan den negativa effekten sker. I vissa fall kan man dock acceptera att kompensationsåtgärderna inte har fått sin fulla verkan när försämringen inträder. Huruvida kompensationsåtgärder i samband med artskyddsdispenser måste sättas in omedelbart eller om fördröjningar kan accepteras beror på typen av art och typen av habitat.<sup>140</sup> Om det bedöms finnas risk att irreversibel påverkan uppstår på en arts lokala population om kompensationsåtgärderna dröjer kan det finnas anledning att ställa krav på att kompensationsåtgärderna genomförs innan exploateringen. Om den lokala populationens återhämtningsförmåga bedöms vara god är skälen att kräva att kompensationen ska föregå intrånget mindre starka.

#### *Natura 2000*

Om det är fråga om kompensation enligt 7 kap. 29 § MB för skada på en livsmiljö eller störning av en art som skyddas i ett Natura 2000-område ska kompensationsåtgärden säkerställa bibehållandet av områdets bidrag till bevarandet av en gynnsam bevarandestatus inom den berörda biogeografiska regionen. Detta innebär att ett projekt inte får påverka området på ett irreversibelt sätt innan kompensationsåtgärderna är vidtagna och på plats.<sup>141</sup> Om detta inte är möjligt kan

<sup>140</sup> Kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer, s. 62

<sup>141</sup> Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden, artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG, 5.4.2

prövningsmyndigheten även ställa krav på kompensation för den tillfälliga förlust som uppkommer innan kompensationsåtgärderna är på plats.<sup>142</sup> Se exempel 22.

**Exempel 22:** Exempel på bedömning av när kompensationsåtgärder ska vara genomförda i samband med provning enligt 7 kap. 29 § MB<sup>143</sup>

I målet var det fråga om byggande av järnväg genom ett område som var utpekat som Natura 2000-område enligt fågeldirektivet. Domstolen framhöll att åtgärderna för att fylla sin funktion som kompensation i huvudsak skulle vara genomförda redan när intrånget i Natura 2000-området ägde rum. I detta fall var de förväntade störningarna i huvudsak kopplade till trafiken på banan, och domstolen bedömde därför att det var tillräckligt att kräva att kompensationsåtgärderna skulle vara genomförda vid tidpunkten när anläggningen togs i drift.

### *Allvarliga miljöskador*

I samband med avhjälpande av allvarliga miljöskador (10 kap. MB) ska, utöver primära och kompletterande åtgärder, även kompenserande hjälpåtgärder vidtas för att kompensera för tillfälliga förluster av naturresurser och funktioner i avvaktan på full återhämtning. Detta innebär att det inte är tillräckligt att skadan kompenseras genom att den skadade miljön återställs. Kompensation ska även ske för förlorad nytta till följd av att resurserna under avhjälpandeperioden kommer att finnas i lägre kvantiteter än innan skadan uppstod. För att uppnå full kompensation måste därför de ekologiska resursernas kvantitet öka jämfört med ursprungssituationen. När de kompletterande och kompenserande åtgärderna utformas bör beaktas hur lång tid det tar innan det ursprungliga tillståndet nås. Ju längre tid detta tar, desto mer hjälpåtgärder ska vidtas, vid i övrigt lika förhållanden.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> Non-energy mineral extraction and Natura 2000, s. 67

<sup>143</sup> MÖD 2006:44

<sup>144</sup> Se prop. 2006/07:95 s. 63 och 128

## 6. Kompensation vid prövning

För att frågor om ekologisk kompensation ska kunna bedömas måste underlag tas fram. Kompensationsfrågan har tydliga kopplingar till de bedömningar av konsekvenser som avgör om en verksamhet ska tillåtas och det finns därför goda möjligheter att samordna underlagen. I det här kapitlet beskrivs frågor som kan aktualiseras vid prövning av ansökan om tillstånd eller dispens för en verksamhet.

### 6.1. Underlag för prövningen

I många fall kan det vara svårt att på förhand bedöma om krav kommer att ställas på kompensation och i så fall vilka. En verksamhetsutövare kan skaffa sig en beredskap för krav på kompensation genom att utreda och samråda kring lämpliga kompensationsåtgärder i samband med att underlag tas fram för ansökan. Ett tidigt samråd med berörda myndigheter ökar möjligheten att tidigt hitta en ändamålsenlig avgränsning av arbetet med att utreda lämpliga kompensationsåtgärder.

Även om en myndighet principiellt har möjlighet att besluta om andra kompensationsåtgärder än de som föreslagits av verksamhetsutövaren kan det föreligga praktiska hinder mot detta. Detta beror på att man i de flesta fall måste utforma kompensationsåtgärderna utifrån lokala förhållanden som myndigheten inte har tillräcklig kännedom om.<sup>145</sup> Om myndigheten bedömer att kompensation är motiverat och att de föreslagna kompensationsåtgärderna inte är lämpliga eller tillräckliga krävs därför i de flesta fall att verksamhetsutövaren kompletterar underlaget med utredning om alternativa eller kompletterande kompensationsåtgärder. För att undvika kompletteringskrav som riskerar att fördröja handläggningen är det viktigt att frågan om kompensation tas upp i ett tidigt skede. **Naturvårdsverket anser** därför att det kan finnas skäl att ta fram underlag om kompensationsåtgärder innan prövningsmyndigheten bedömt om verksamheten kan tillåtas.

#### 6.1.1. Kompensationsutredning

För att minimera risken för att kompensationsåtgärder tillmäts betydelse i bedömningen av om en verksamhet kan tillåtas bör kompensationsfrågor **enligt Naturvårdsverkets uppfattning** hanteras på ett transparent sätt i underlaget för en ansökan. Om kompensationsåtgärder utreds och redovisas inom ramen för en miljökonsekvensbeskrivning är det därför viktigt att beskrivningen av projektets konsekvenser inte tar hänsyn till föreslagna kompensationsåtgärder. Ett sätt att säkerställa transparens i större projekt är att hålla frågor om kompensation åtskilda från underlaget i övrigt genom att en separat kompensationsutredning tas fram. Oavsett om en separat kompensationsutredning tas fram eller om överväganden kring kompensation redovisas i en miljökonsekvensbeskrivning bör de uppgifter

---

<sup>145</sup> Jämför MÖD 2006:44.

som behövs för att bedöma kompensationsfrågan ingå som en del av underlaget i en ansökan.

Ibland finns skäl att delegera beslut om kompensationsåtgärdernas närmare utformning till tillsynsmyndigheten<sup>146</sup> eller skjuta upp frågan om slutliga villkor om kompensation<sup>147</sup>. I dessa fall kan delar av det underlag som normalt bör ingå i en kompensationsutredning tas fram efter att tillstånd har lämnats. I de fall prövningsmyndigheten delegerar beslut om kompensationsåtgärdernas utformning är det viktigt att underlaget vid prövningen är tillräckligt konkret för att det ska vara möjligt att bedöma om det är rimligt att ställa krav på kompensation. Underlaget ska även ge prövningsmyndigheten möjlighet att utforma villkor där det anges vilken inriktning och omfattning kompensationsåtgärderna ska ha. Se mer i avsnitt 5.2 och 5.3.

Nedan följer en genomgång av vad som **enligt Naturvårdsverkets uppfattning** bör redovisas i en kompensationsutredning. Utredningens omfattning och detaljeringsgrad ska anpassas efter förutsättningarna i det enskilda fallet. Det är rimligt att ställa högre krav på redovisningen i fall där risken för skada efter att åtgärder har vidtagits för att undvika och begränsa skada är stor och mer omfattande kompensationsåtgärder bedöms vara motiverade. För mindre verksamheter är det till exempel inte alltid nödvändigt att behandla frågor om kompensationsåtgärdernas additionalitet och långsiktighet.

#### *Redogörelse för hur skadelindringshierarkin har följts*

Det kan finnas praktiska svårigheter att hålla isär skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder i samband med prövning enligt miljöbalken. Frågorna hanteras ofta parallellt i arbetet med att ta fram underlag till en ansökan. Detta medför stora utmaningar för verksamhetsutövare, samråds- och prövningsmyndigheter. Ansökan bör därför läggas upp på ett sådant sätt att det är möjligt för prövningsmyndigheten att bedöma verksamhetens miljöpåverkan och vilka anpassningar och skyddsåtgärder som är motiverade utan beaktande av effekten av föreslagna kompensationsåtgärderna. I samband med ansökan om dispens bör skälen för dispens redovisas åtskilda från föreslagna kompensationsåtgärder. Se mer i avsnitt 4.1.

#### *Uppskattning av skadan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster*

För att prövningsmyndigheten ska kunna göra en bedömning av om krav på kompensation är motiverade behövs information om omfattningen på den skada som kvarstår efter att lokalisering valts, anpassningar gjorts och planerade skyddsåtgärder vidtagits. Skadan bör i ansökan beskrivas på ett sådant sätt att det blir tydligt vilka ekologiska funktioner, kvaliteter och samband som påverkas på

---

<sup>146</sup> Jämför MÖD 2005:5.

<sup>147</sup> Jämför Mark- och miljööverdomstolen 2015-12-04, M 11939-14.

kort och lång sikt och i vilken utsträckning. Även kumulativ påverkan kan behöva kvantifieras och redovisas för att det ska vara möjligt att bedöma om den samlade påverkan från olika verksamheter eller åtgärder i ett område eller på en viss naturtyp eller art medför att kompensation är motiverat. Se mer i avsnitt 4.3.2. För mer information om underlag om kumulativa effekter se avsnitt 6.1.4.

#### *Förslagna kompensationsåtgärder*

Kompensationens inriktning och omfattning bör bedömas dels utifrån omfattningen på intrånget i allmänna naturvårdsintressen, dels utifrån vilka praktiska möjligheter som finns att genomföra kompenserande åtgärder med en nytta som står i rimlig proportion till kostnaden. För att detta ska vara möjligt att bedöma bör det av underlaget framgå vilka åtgärder som skulle krävas för att fullt ut kompensera för de intrång av betydelse som uppstår samt kostnaden för dessa åtgärder. Av underlaget bör framgå vad åtgärderna syftar till att uppnå. Om verksamhetsutövaren bedömer att det inte är rimligt att kompensera för hela intrånget som verksamheten medför så bör skälen för denna bedömning redovisas. Se mer i avsnitt 5.3.

Av kompensationsutredningen bör framgå om det är möjligt och lämpligt att återskapa de naturvärden och/eller ekologiska funktioner som påverkas negativt vid en exploatering. Om det finns skäl att frångå principen om likhet och kompensera med andra naturvärden och ekologiska funktioner än de som påverkas negativt bör motiven för detta framgå. Se mer i avsnitt 5.2.

Kompensationsutredningen bör innehålla en tydlig beskrivning av de kompensationsåtgärder som föreslås och en tidplan för genomförandet av dessa.

Utredningen bör även behandla i vilken utsträckning åtgärdernas funktion ska följas upp och säkerställas långsiktigt. Beskrivningen av hur lång tid de negativa effekterna av intrånget beräknas kvarstå bör användas som utgångspunkt vid bedömningen av för hur lång tid kompensation behövs. Se mer i avsnitt 5.5.

#### *Överväganden kring lokalisering och utformning av kompensationsåtgärder*

Av underlaget bör framgå vilka överväganden som påverkat valet av lokalisering av kompensationsåtgärderna. Här bör även frågor angående åtkomst till de fastigheter som är aktuella för kompensationsåtgärder behandlas. Se mer i avsnitt 5.4. Kompensationsutredningen bör även redogöra för eventuell negativ påverkan på allmänna och enskilda intressen vid genomförande av planerade kompensationsåtgärder och åtgärder för att begränsa denna påverkan.

#### *Resonemang kring kompensationens additionalitet*

Underlaget bör innehålla resonemang kring hur de föreslagna kompensationsåtgärderna medför en reell naturvårdsnnytta i förhållande till ett scenario där ingen kompensation medförs. Se mer i avsnitt 4.4.

### *Behov av uppföljning*

I ansökan bör behovet av uppföljning av genomförda kompensationsåtgärder framgå. Se mer i avsnitt 6.5.

#### **6.1.2. Kompensationsplan**

När beslut om genomförande av kompensationsåtgärder har fattats kan det ibland vara lämpligt att ta fram en *kompensationsplan* som stöd för det praktiska genomförandet av kompensationsåtgärder. I en kompensationsplan kan en mer detaljerad redovisning av åtgärdernas praktiska genomförande göras och planerad uppföljning kan redovisas mer detaljerat.

För att en kompensationsplan ska kunna utgöra ett stöd för den som praktiskt ska utföra kompensationsåtgärder bör den, där det är motiverat, innehålla tekniska beskrivningar och anvisningar för åtgärderna.

#### **6.1.3. Beskrivning av kumulativa effekter och exploateringstryck**

Enligt 2 kap. 7 § MB gäller de allmänna hänsynsreglerna i 2 – 6 §§ i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid bedömningen av hur angeläget det är att förebygga eller begränsa miljöpåverkan ska man enligt förarbetena beakta graden av känslighet i det område där påverkan sker och känsligheten hos dem som utsätts för störningen. Särskilda krav kan ställas t.ex. i ett redan mycket belastat område<sup>148</sup>. En annan viktig utgångspunkt är principen om att lika fall ska behandlas lika. Detta innebär att en prövning måste ske med beaktande av vad som kan bli följden av en generell tillståndsgivning<sup>149</sup>. För att avgöra vilka krav som är motiverade krävs underlag angående exploateringstryck och påverkan från befintliga verksamheter i det berörda området.

I förarbetena till 2 kap 9 § MB (stoppregeln) framhålls att om en verksamhet medför ytterligare påverkan på ett redan mycket belastat eller ett särskilt känsligt område, behöver påverkan från den aktuella verksamheten inte vara så stor i sig för att det ska vara miljömässigt motiverat att förbjuda verksamheten. Det kan både vara fråga om bestående skada och mer tillfälliga effekter. Det finns inte skäl att begränsa tillämpningen av stoppregeln till de fall miljöpåverkan kan härledas till en ensam verksamhet. Det framhålls att det tvärtom vore mycket olyckligt<sup>150</sup>. För att kunna bedöma om stoppregeln innebär ett hinder för att tillåta en verksamhet behöver därför i många fall kumulativa effekter studeras.

---

<sup>148</sup> prop. 1997/98:45 del 2 s. 25

<sup>149</sup> Jämför MÖD 2006:53

<sup>150</sup> Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 237 f.



I de fall där det behövs en miljökonsekvensbeskrivning ska denna enligt 6 kap. 3 och 7 §§ MB innefatta en beskrivning av projektets miljöeffekter. Syftet med miljökonsekvensbeskrivningen är bland annat att möjliggöra en samlad bedömning av effekterna på människors hälsa och miljön. Beskrivningen bör enligt MKB-direktivet innefatta den direkta inverkan liksom i förekommande fall bland annat kumulativ inverkan av projektet<sup>151</sup>. De svenska bestämmelserna bör därför tolkas så att detta uppfylls.

Dispens enligt 7 kap. MB får endast lämnas om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte. I den avvägning som ska ske mellan de allmänna och de enskilda intressena ska den s.k. proportionalitetsprincipen tillämpas. Vid tillämpningen av den principen ska hänsyn tas till den samlade effekten av en mer omfattande dispensgivning i den aktuella trakten<sup>152</sup>. Detta förutsätter en analys av kumulativa effekter.

Sammanfattningsvis innebär detta att underlag för bedömning av kumulativ påverkan behöver ingå i underlaget för en ansökan. **Naturvårdsverket anser** att man på motsvarande sätt bör beakta de kumulativa effekterna vid bedömningen av om det föreligger behov av kompensationsåtgärder. **Naturvårdsverket anser** även att kompensation kan vara särskilt motiverat när en verksamhet eller åtgärd bedöms vara tillåtlig samtidigt som den bidrar till en betydande kumulativ påverkan på naturmiljön. En övergripande analys av exploateringsstryck i olika områden kommer att analyseras och redovisas i de regionala handlingsplaner för grön infrastruktur som tas fram av länsstyrelserna. Se avsnitt 5.1.

#### 6.1.4. Kompensation i MKB-processen

Verksamhetsutövare som vill ha tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet är i vissa fall enligt 6 kap. 1 § MB skyldiga att bedöma miljökonsekvenserna och sammanställa en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Verksamhetsutövaren ska också göra uppgifter om projekt offentliga och skapa möjlighet för samråd.

Bestämmelser om bedömning av inverkan på miljön av verksamheter och åtgärder finns i MKB-direktivet som i huvudsak genomförs genom 6 kap. MB, förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar och miljöprövningsförordningen. Bestämmelserna ska därför tolkas mot bakgrund av direktivet. I 6 kap. MB regleras hur man ska göra när man bedömer konsekvenser på miljön för en verksamhet eller åtgärd. Det görs med hjälp av en arbetsprocess (miljökonsekvensbedömning) och resulterar i en MKB.

---

<sup>151</sup> artikel 5 och bilaga IV MKB-direktivet<sup>151</sup>

<sup>152</sup> Se bland annat prop. 1997/98:45 del 1 s. 321.

Syftet med en MKB är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra för människors hälsa och miljön (6 kap. 3 § MB). Miljökonsekvensbeskrivningen ska, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla detta syfte (6 kap. 7 § MB). Den skada som bedöms kunna uppstå efter att rimliga skyddsåtgärder vidtagits ska redovisas. Redovisningen av skadan är en viktig utgångspunkt för bedömningen av vilka kompensationsåtgärder som är lämpliga och rimliga.

Om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en MKB bland annat innehålla en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas (6 kap. 7 § andra stycket 2 MB). I ett vidare perspektiv kan kompensation anses vara avhjälpande genom att skador som inte kan avhjälpas på den plats där de uppstått istället kan uppvägas av naturvårdsåtgärder på annan plats. **Naturvårdsverket bedömer** att en sådan tolkning av begreppet *avhjälpa* i bestämmelsen överensstämmer med miljöbalkens mål och syften.<sup>153</sup> Detta innebär att när en verksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en MKB innehålla en beskrivning av planerade kompensationsåtgärder i de fall sådana åtgärder är möjliga att vidta. För verksamheter utan betydande miljöpåverkan **anser Naturvårdsverket** att en MKB ska innehålla beskrivning av planerade kompensationsåtgärder när det behövs.

För verksamheter och åtgärder som omfattas av kravet på MKB innebär detta att det underlag som behövs för att fatta beslut i kompensationsfrågan ska tas fram och redovisas i MKB-processen, vilket bland annat innebär att frågan ska behandlas inom ramen för samråd enligt 6 kap. 4 § MB. En kompensationsutredning kan med fördel redovisas i ett särskilt avsnitt i MKB eftersom detta gör det lättare att hålla isär redovisning av skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder.

I större exploateringsprojekt där det redan i ett tidigt skede står klart att omfattande intrång är svåra att undvika bör **enligt Naturvårdsverkets uppfattning** utredning av kompensationsåtgärder påbörjas tidigt. Det kan i många fall vara lämpligt att länsstyrelsen i samband med det tidiga samrådet vid behov lyfter frågan om kompensation, exempelvis genom att efterfråga en kompensationsutredning. Om det i detta skede är möjligt att göra en övergripande bedömning av vilken typ av påverkan som kan komma att bli aktuell bör även vägledning om inriktningen på kompensationsutredningen ges i samrådet.

Om planerade kompensationsåtgärder riskerar att medföra negativ påverkan på andra enskilda eller allmänna intressen (exempelvis kulturmiljö, renskötsel, totalförsvaret eller jordbruk) bör samrådskontakter tas också med företrädare för

---

<sup>153</sup> I den svenska översättningen av MKB-direktivet används begreppet motverka (vilket idag motsvaras av ordet avhjälpa i 6 kap 7 § andra stycket 2 MB) när man i den engelska versionen av direktivet använder begreppet offset och i den franska compenser (artikel 5.1.c, 8 a 1 b, 8.4 och bilaga IV punkt 7). Se även prop. 2006/07:95 s. 54.

dessa intressen och åtgärder för att begränsa påverkan på motstående intressen redovisas i kompensationsutredningen. Vid kompensationsåtgärder inom renskötseområde bör dialog med berörda samebyar ske i tidigt skede.

#### *Hantering av biotopskydd i infrastrukturprojekt*

Förbudet att skada objekt som omfattas av det generella biotopskyddet gäller inte för vägar och järnvägar med fastställd plan<sup>154</sup>. Istället ska väg- eller järnvägsplanen innehålla uppgifter om påverkan på skyddade biotoper och hur denna påverkan ska hanteras<sup>155</sup>. För att en plan ska kunna fastställas av Trafikverket krävs att länsstyrelsen tillstyrker fastställelse<sup>156</sup>. Länsstyrelsens tillstyrkan kan därför anses innefatta en bedömning av påverkan på berörda biotoper. När undantaget från det generella biotopskyddet infördes framhölls tydligt att förändringen inte skulle innebära en försvagning av skyddet, utan bara en förändring av beslutsformerna. Detta innebär att det precis som i samband med dispensprövning måste vara möjligt att säkerställa att intrång i skyddade biotoper kompenseras där det är motiverat. Frågan om hantering av biotopskydd inklusive eventuella kompensationsåtgärder i väg och järnvägsprojekt ska hanteras i samrådsskedet.<sup>157</sup> Detta innebär att länsstyrelsen i samrådet bör klargöra vilka eventuella kompensationsåtgärder som länsstyrelsen bedömer är rimliga. I samband med yttrande över den utställda planen bör länsstyrelsen ta ställning till om de kompensationsåtgärder som redovisas i planen är tillräckliga.

#### **6.1.5. Samråd om kompensationsåtgärder för verksamheter utan MKB-krav**

För verksamheter och åtgärder som inte omfattas av kraven på MKB i 6 kap. MB finns inga formella krav på samråd, men det kan ändå finnas behov av att inhämta synpunkter på kompensationsåtgärdernas inriktning, omfattning och lokalisering.

Det är viktigt att den verksamhetsutövare som ska utföra kompensationsåtgärden har en god dialog med länsstyrelsen. Förutsättningarna för en väl utförd åtgärd ökar om den som ska ansvara för att åtgärden utförs lämnar förslag på vad som kan göras och var. Myndigheten och verksamhetsutövaren bör sedan gemensamt diskutera hur och var kompensationsåtgärden lämpligast bör utföras.

---

<sup>154</sup> 7 § 11a miljöbalken

<sup>155</sup> 16 a § väglagen

<sup>156</sup> 18 § väglagen

<sup>157</sup> Se prop. 2011/12:118 sid 127 f.

## 6.2. Tillträde till område för kompensation och behov av långsiktigt säkerställande

Som framhållits i avsnitt 5.4 är lokaliseringen av kompensationsåtgärder en central fråga för kompensationsåtgärders ekologiska funktion. Det är även viktigt att tänka på hur man ska få åtkomst till ett område och uppfylla kravet på att kompensationsåtgärdernas funktion ska kunna säkerställas över en rimlig tid. I detta avsnitt behandlas dessa frågor.

I många fall har verksamhetsutövare möjlighet att genomföra kompensationsåtgärder på sin egen fastighet. Det kan i vissa fall även vara tillräckligt att genom nyttjanderättsavtal med en fastighetsägare få tillgång till det område där kompensationsåtgärder ska genomföras.

I fall där det bedöms vara motiverat att säkerställa ett långsiktigt skydd mot exploatering eller säkerställa rättigheter att under lång tid vidta förvaltningsåtgärder i ett kompensationsområde kan detta göras genom inrättande av ett formellt områdesskydd eller naturvårdsavtal.

### 6.2.1. Markåtkomst och långsiktigt skydd genom olika avtals- och skyddsformer

Om formellt skydd av ett kompensationsområde bedöms vara motiverat ägs den formella processen med samråd, beslut och underrättelse av den myndighet som är behörig att fatta de beslut eller ingå de avtal som krävs för inrättande av den aktuella skyddsformen.

Det är inte möjligt att i ett mål om tillstånd enligt miljöbalken besluta om att ett natur- eller kulturresevat ska inrättas eller utvidgas<sup>159</sup>. **Naturvårdsverket anser** dock att det är möjligt att kräva att sökanden ska utreda hur kompensationsåtgärdernas funktion ska säkerställas över en rimlig tid. Inom ramen för en sådan utredning kan möjligheterna att inrätta ett formellt skydd undersökas i samråd med länsstyrelsen eller kommunen. I vissa fall kan verksamhetsutövaren förvärva det område som ska skyddas och därefter överlåta det till staten. Detta är dock inte alltid möjligt och verksamhetsutövaren kan då istället helt eller delvis bekosta den intrångsersättning som är kopplad till beslut om skydd av det berörda området. Detta förutsätter en tidig och nära dialog mellan verksamhetsutövaren och den myndighet som beslutar om skyddet.

Med stöd av 7 kap. MB finns, om vissa förutsättningar är uppfyllda, möjlighet att fatta beslut om naturreservat och biotopskyddsområde mot en fastighetsägares vilja. Denna möjlighet motiveras av att naturvård är ett angeläget allmänt intresse. **Naturvårdsverket anser** dock att det i normalfallet inte är lämpligt att besluta om

---

<sup>159</sup> Se MÖD 2015-12-04, M 11838-14

bildande av naturreservat eller biotopskyddsområde i kompensationssyfte om det inte är möjligt att först komma överens med berörda fastighetsägare.

### *Naturreservat*

Ett mark- eller vattenområde får förklaras som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Naturreservat kan även inrättas för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter.<sup>160</sup> Beslut om naturreservat fattas av länsstyrelsen eller kommunen<sup>161</sup>. Avsikten med ett beslut om inrättande av naturreservat ska vara att skapa ett definitivt skydd för ett område<sup>162</sup>. Länsstyrelsen eller kommunen ska fastställa en skötselplan för ett naturreservats långsiktiga vård<sup>163</sup>.

**Naturvårdsverket anser** att inrättande av naturreservat kan vara ett lämpligt sätt att långsiktigt trygga skyddet av ett kompensationsområde när det rör sig om ett större område och det bedöms vara motiverat med ett permanent skydd och/eller en långsiktigt säkerställd förvaltning. Inrättande av naturreservat kan vara särskilt motiverat i samband med kompensation för större intrång, exempelvis vid upphävanden, helt eller delvis, av gällande beslut om naturreservat. Frågor om inrättande av naturreservat måste dock prövas i den ordning som anges i 7 kap. MB och förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

För mer information om naturreservat se Naturvårdsverkets vägledning *Process att bilda naturreservat (PB Skydd)*<sup>165</sup>.

### *Biotopskydd*

Biotopskyddsområde är en form av områdesskydd som kan användas för att skydda små mark- och vattenområden (biotoper) som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda<sup>166</sup>. Biotopskyddsområde är en relativt enkel skyddsform som inte kräver föreskrifter eller skötselplan<sup>167</sup>. Skogsstyrelsen, länsstyrelser och kommuner kan fatta beslut om att inrätta biotopskyddsområde och kan även besluta om de åtgärder som behövs för att vårda ett sådant område<sup>168</sup>.

---

<sup>160</sup> 7 kap. 4 § MB

<sup>161</sup> 7 kap. 4 § MB

<sup>162</sup> prop. 1997/98:45 del 2 s. 75.

<sup>163</sup> 3 § FOM

<sup>165</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledninga/Skyddade-omraden/Process-att-bilda-naturreservat/>

<sup>166</sup> 7 kap. 11 § MB

<sup>167</sup> Prop. 2008/09:214 s. 31

<sup>168</sup> 5–7 a §§ FOM

**Naturvårdsverket anser** att inrättande av biotopskyddsområde kan vara ett lämpligt sätt att långsiktigt säkerställa skyddet av ett kompensationsområde när det rör sig om ett mindre område och det bedöms vara motiverat med ett permanent skydd. För att ett område ska kunna utses till biotopskyddsområde krävs att det är en sådan biotop som listas i bilaga 2 eller 3 till FOM (6-7 a §§ FOM).

#### *Naturvårdsavtal*

Naturvårdsavtal är en flexibel skyddsform som myndigheter använder för att tillsammans med fastighetsägare verka för att ett områdes naturvärde bevaras och utvecklas eller för att trygga förutsättningar för rekreation och friluftsliv. Staten och kommuner har möjlighet att teckna naturvårdsavtal med fastighetsägare<sup>169</sup>. Naturvårdsavtal anses vara en nyttjanderätt och innebär att fastighetsägaren avstår från viss användning av ett område, till exempel avverkning, och/eller tolererar att naturvårdande åtgärder vidtas inom området. Skogsstyrelsen, länsstyrelserna och Naturvårdsverket kan teckna naturvårdsavtal med både fysiska och juridiska personer. Avtalen får inskrivas i fastighetsregistret för att göras gällande mot en ny ägare till fastigheten efter överlåtelse<sup>170</sup>.

Ett naturvårdsavtal kan inte göras bindande för längre tid än 50 år från det att avtalet sluts, eller 25 år om det är fråga om upplåtelse inom detaljplan<sup>171</sup>. Naturvårdsavtal kan inte göras gällande mot tredje man och kan därför inte reglera till exempel allmänhetens nyttjande av ett område. Ett naturvårdsavtal kan inte heller reglera åtaganden om skötsel och kan därför behöva kompletteras med skötselavtal, där fastighetsägaren eller annan åtar sig att utföra skötselåtgärder mot ersättning.

**Naturvårdsverket anser** att naturvårdsavtal kan vara ett lämpligt sätt att långsiktigt trygga skyddet av ett kompensationsområde när pågående markanvändning behöver regleras men där det inte föreligger något externt exploateringshot. Om säkerställande på längre sikt än 50 år bedöms vara motiverat bör biotopskyddsområde eller naturreservat användas istället.

För mer information om naturvårdsavtal se *Naturvårdsavtal, Riktlinjer för tillämpning, 2013-06-20, Version 3.0*.

#### *Servitutsavtal*

Ett servitut reglerar som huvudregel rättigheter mellan två fastigheter. Av 14 kap. 2 § jordabalken framgår att servitut även får upplåtas till förmån för gruvegendom. Det finns avtalsservitut och officialservitut.

---

<sup>169</sup> Grunderna för den skriftliga överenskommelsen (naturvårdsavtalet) finns i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen) samt i 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken

<sup>170</sup> 7 kap. 10 § jordabalken

<sup>171</sup> 7 kap. 5 § jordabalken

Avtalsservitut upplåts genom avtal mellan fastigheternas ägare. I 14 kap. 5 § jordabalken uppställs formkrav som måste vara uppfyllda för att ett avtalsservitut ska vara giltigt. För att ett servitut ska godtas krävs enligt 14 kap. 1 § jordabalken bland annat att det är ägnat att främja en ändamålsenlig markanvändning. Detta innebär att ett servitut inte bara ska vara till nytta för den härskande fastigheten utan att det typiskt sett leder till en effektivare användning av båda fastigheterna. Genom servitut får den härskande fastigheten rätt att i visst hänseende nyttja eller på annat sätt ta i anspråk den tjänande fastigheten eller byggnad eller anläggning som hör till denna. Ett servitut kan innebära att den tjänande fastighetens ägare förbinder sig att inte använda sin fastighet på visst sätt. Ett servitut får endast avse ändamål som är av stadigvarande betydelse för den härskande fastigheten. I bestämmelsen anges att ett servitut inte får förenas med skyldighet för ägaren av den tjänande fastigheten att fullgöra annat än vissa utpekade positiva prestationer. Ett servitut får därför inte förenas med skyldighet för ägaren av den tjänande fastigheten att utföra skötselåtgärder eller underhåll av en anläggning. Ett upplåtelseavtal betecknat som servitut är servitutsavtal först om villkoren i 14 kap. 1 och 5 §§ jordabalken är uppfyllda. I annat fall kan avtalet vara att betrakta som en partiell nyttjanderätt. Servitut gäller normalt utan begränsning i tiden. Det är dock möjligt att tidsbegränsa ett avtalsservitut.<sup>172</sup>

Avtalsservitut kan enligt 7 kap. 10 § jordabalken skrivas in i fastighetsregistret. Servitutet gäller då även om fastigheterna byter ägare. Ansökan om inskrivning görs enligt 19 kap. jordabalken hos Lantmäteriet.

Bestämmelserna om officialservitut finns i 7 kap. fastighetsbildningslagen (1979:988). Även servitut som bildas genom fastighetsreglering ska enligt 7 kap. 1 § fastighetsbildningslagen vara av väsentlig betydelse för en fastighets ändamålsenliga användning. Officialservitut får inte bildas för viss tid eller göras beroende av villkor. Fråga om officialservitut tas upp till prövning efter ansökan och handläggs genom lantmäteriförrättning. Officialservitut redovisas i fastighetsregistret både som text och som karta.

Servitut kan vara ett sätt att få åtkomst till ett område där man avser att utföra kompensationsåtgärder. Såvitt Naturvårdverket känner till saknas praxis angående servitut för ekologisk kompensation.

### **6.2.2. Åtkomst till mark- eller vattenområde genom förvärv**

Åtkomst till mark- eller vattenområde kan uppnås genom förvärv av en fastighet eller del av en fastighet. Förvärv kan också vara ett sätt att förbereda för beslut om formellt skydd av ett område. I samband med förvärv av fastighet eller del av

---

<sup>172</sup> Se Beckman, Bäärnhjelm, Cederlöf, Gerlemanm.fl., Jordabalken (september 2015, Zeteo) kommentaren till 14 kap. 1 §

fastighet kan jordförvärvslagen (1979:230) och/eller fastighetsbildningslagen (1970:988) bli tillämpliga.

### *Jordförvärvslagen*

Syftet med jordförvärvslagen är dels att gynna sysselsättningen och boendet i glesbygder, dels att behålla balansen i markinnehav mellan fysiska och juridiska personer.<sup>173</sup> Lagen gäller fastigheter som är taxerade som lantbruksenheter. I vissa fall krävs tillstånd för förvärv av lantbruksegendom. Om sådant tillstånd krävs är detta enligt 20 kap. 6 § 8 jordabalken en förutsättning för att få lagfart. I lagen uppställs särskilda krav som ska vara uppfyllda om en juridisk person ska få förvärvstillstånd (6 §). Frågor om tillstånd enligt lagen prövas av länsstyrelsen (9 §). Länsstyrelsens beslut får överklagas hos Jordbruksverket och Jordbruksverkets beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (17 §).

I de fall en verksamhetsutövare har för avsikt att köpa en fastighet som är taxerad som lantbruksenhet för att genomföra kompensationsåtgärder är det viktigt att undersöka om jordförvärvslagen är tillämplig.

För mer information se Jordbruksverkets broschyr, *Vem behöver jordförvärvstillstånd?* och Lantbruksstyrelsens allmänna råd till ledning för lantbruksnämndernas tillämpning av jordförvärvslagen 1988:3.

### *Fastighetsbildningslagen*

I fastighetsbildningslagen finns bestämmelser om fastighetsbildning som bland annat kan ske genom avstyckning. Grundläggande är att fastighetsbildning ska ske så att varje fastighet som nybildas eller ombildas blir varaktigt lämpad för sitt ändamål med hänsyn till belägenhet, omfattning och övriga förutsättningar (3 kap. 1 § fastighetsbildningslagen). Fråga om fastighetsbildning prövas vid förrättning. Förrättning handläggs av lantmäterimyndighet. (2 kap. 2 § fastighetsbildningslagen)

I lagen finns särskilda bestämmelser om jordbruks- och skogsbruksfastigheter. För att dessa ska anses lämpade för sitt ändamål ska de ha sådan storlek, sammansättning och utformning att de medger att det företag som ska bedrivas på fastigheten ger ett godtagbart ekonomiskt utbyte.

Mark som är avsedd för skogsbruk får inte delas in på ett sådant sätt att möjligheten att ekonomiskt utnyttja skogen undergår försämring av någon betydelse. Fastighetsbildning som berör sådan mark får inte heller äga rum, om den innebär en skadlig delning av en skogsbruksfastighet.

---

<sup>173</sup> Se prop. 2004/05:53 s. 13.



I samband med förvärv av en del av en fastighet för att utföra kompensationsåtgärder krävs fastighetsbildning, vilket innebär att bestämmelserna i fastighetsbildningslagen aktualiseras.

### 6.2.3. Tillträde till fastighet med stöd av 28 kap. 2 § MB

I 28 kap. 2 § MB finns en bestämmelse om tillträde för att utföra kompensationsåtgärder. Med stöd av bestämmelsen kan länsstyrelsen besluta att den som är skyldig att utföra kompensationsåtgärder enligt 7 kap. 7 § och 16 kap. 9 § MB under viss tid får tillträde till annans fastighet, byggnad eller anläggning. Med fastighet kan även avses det vattenområde som tillhör fastigheten, så kallat enskilt vattenområde. Bestämmelsen ger möjlighet att utföra åtgärder mot fastighetsägares och andra rättsinnehavares vilja. Den som har ålagts att utföra åtgärderna kan begära beslut om tvångstillträde om innehavaren av marken eller anläggningen motsätter sig tillträde. Bedömningen av om tillträde ska lämnas till annans mark ska göras samtidigt med bedömningen av om åtgärderna ska vidtas. Fastighetsägaren och andra rättsinnehavare ska beredas tillfälle att yttra sig både när det första beslutet fattas och när verksamhetsutövaren vänder sig till länsstyrelsen för beslut angående verkställighet. Tvångsrätten ska inte gå längre än vad som är nödvändigt. Bestämmelsen innehåller även en ersättningsregel som innebär att den som använder sig av rätt till tillträde ska lämna ersättning för skador som uppkommer.<sup>174</sup> I förarbetena framhålls dock att i första hand ska åtgärder på annans mark eller anläggning ske efter överenskommelse med ägare och andra rättighetsinnehavare av marken eller anläggningen.<sup>175</sup>

Enligt bestämmelsens ordalydelse får tillträde lämnas under viss tid. Förarbetena ger ingen vägledning i frågan om hur lång denna tid får vara. I en dom från miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt konstateras att bestämmelsen i 28 kap. 2 § MB inte ger bestående rätt att ha kvar anläggning eller vidmakthålla åtgärder som utförts på annans fastighet.<sup>176</sup>

**Naturvårdsverket konstaterar** att bestämmelsen i 28 kap. 2 § MB endast gäller kompensationsåtgärder som utförs med stöd av 7 kap. 7 § och 16 kap. 9 § MB och att det är oklart vilka åtgärder som är möjliga att vidta med stöd av bestämmelsen. Bestämmelsen kan möjliggöra åtkomst till mark för engångsåtgärder som inte kräver några fasta anläggningar. Enligt den ovan nämnda domen ger bestämmelsen inte rätt att vidta åtgärder som innebär permanent påverkan på annans fastighet.

---

<sup>174</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 294 f.

<sup>175</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 518

<sup>176</sup> Vänersborgs tingsrätts, miljödomstolen, 2002-10-31, M 258-01

## 6.3. Utformning av villkor om kompensation

### 6.3.1. Generellt om utformning av villkor

Beslut om tillstånd eller dispens får förenas med villkor (16 kap. 2 § MB). Villkor ska vara ändamålsenliga, rättsäkra och möjliga att följa upp inom ramen för tillsynen. Detta beror på de sanktioner som följer av en överträdelse av villkor i ett tillstånd<sup>177</sup>. Villkor om kompensation bör vara formulerade på ett sådant sätt att omfattningen och inriktningen på kompensationen framgår. Det ska även vara klarlagt att åtgärderna är genomförbara. Exempel på utformning av villkor om kompensation redovisas i exempel 23 nedan.

I villkor om kompensationsåtgärder bör man **enligt Naturvårdsverkets uppfattning** ange vilka konkreta åtgärder som ska genomföras (omfattning av och mål med kompensationen), vid vilken tidpunkt en viss åtgärd ska vara utförd samt på vilken eller vilka platser åtgärderna ska utföras. Man bör också ange när och hur genomförda åtgärder ska redovisas till tillsynsmyndigheten. För att säkerställa långsiktigheten i kompensationsåtgärderna behöver det säkerställas att ansvaret för upprätthållandet av kompensationsåtgärdernas funktion blir tydligt, antingen genom åtaganden från verksamhetsutövaren eller genom reglering i villkor. Se mer i avsnitt 5.5.

---

<sup>177</sup> Jämför NJA 2010 s. 516

### Exempel 23. Exempel på utformning av villkor om kompensation

Bolaget ska utföra åtgärder för att kompensera för den förlust av naturvärden som uppkommer genom verksamheten. Kompensationsåtgärderna ska utföras inom något av områdena X eller Y eller inom annat ändamålsenligt område. Kompensationsåtgärderna ska avse ett område som omfattar minst X hektar skogsmark, i enlighet med den av bolaget redovisade principen om säkerhetsmarginal och i ett område som är lämpligt för de åtgärder som redovisats i kompensationsutredningen. Avgränsningen av det valda området, en detaljerad beskrivning av åtgärderna och hur området ska förvaltas och skyddas ska redovisas till tillsynsmyndigheten i form av en detaljerad kompensationsplan senast ett år från lagkraftvunnen tillståndsdom. Avverkning i område med höga naturvärden får inte ske innan planen redovisats till och godkänts av tillsynsmyndigheten.

*(Jämför Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen 2014-03-20, M 3093-12)*

Bolaget ska vidta åtgärder för att kompensera för den förlust av naturvärden inom angivna områden enligt genomförd naturvärdesinventering samt den förlust av s.k. vitryggshabitat inom angivet område. Vidare ska bolaget vidta åtgärder för att förbättra miljön för fladdermöss i området. Ett förslag till plan för genomförande av erforderliga åtgärder ska senast X ges in till tillsynsmyndigheten för godkännande. Av planen ska framgå vilka områden som omfattas av åtagandet, vilka åtgärder som planeras för att kompensera för bortfallet av habitat och värdefulla miljöer i övrigt samt en tidplan för åtgärdernas genomförande.

*(Jämför Nacka tingsrätt 2014-03-30, M 3812-12)*

Verksamhetsutövaren ska anlägga våtmarker som dimensioneras för en årlig reduktion om totalt ca 7,5 ton kväve. Våtmarkerna ska anläggas i två etapper och ska utformas efter samråd med länsstyrelsen. De våtmarker som anläggs i en första etapp ska ha kapacitet att årligen reducera minst 3,3 ton kväve och ska tas i drift senast den X. De våtmarker som anläggs i en andra etapp ska ha en kapacitet att årligen reducera minst 4,2 ton kväve eller resterande mängd upp till 7,5 ton och ska tas i drift senast X.

*(Jämför MÖD 2005:5)*

### 6.3.2. Delegation

I 22 kap. 25 § tredje stycket MB finns en bestämmelse som ger prövningsmyndigheten möjligt att delegera till en tillsynsmyndighet att fastställa villkor. De villkor som får delegeras ska vara av mindre betydelse. Domstolarna utnyttjar ofta möjligheten att delegera frågor av mindre betydelse till tillsynsmyndigheten för avgörande. Se exempel 24. Det är ett praktiskt förfarande och gör det möjligt för domstolen att koncentrera sig på frågor av större vikt.<sup>178</sup>

<sup>178</sup> Se Bengtsson, Bjällås, Rubenson & Strömberg, Miljöbalken (september 2015, Zeteo), kommentaren till 22 kap. 25 §

**Naturvårdsverket anser** att det i vissa fall kan vara lämpligt att med stöd av 22 kap. 25 § MB delegera rätten att besluta om anpassningar eller kompletterande kompensationsåtgärder till tillsynsmyndigheten. Det är dock viktigt att hitta ett arbetssätt som innebär en rimlig arbetsbörda för tillsynsmyndigheten.

**Naturvårdsverket anser** att prövningsmyndigheten bör fastställa ramar för kompensation som tydliggör kompensationens omfattning och inriktning.

Prövningsmyndigheten bör normalt sett avgöra inom vilket eller vilka geografiska områden som åtgärderna ska genomföras. Prövningsmyndigheten bör som regel även fastställa tidpunkten för när nödvändiga avtal för skydd och skötsel av kompensationsområden ska vara på plats i samband med att tillstånd lämnas.

I samband med mer omfattande kompensationsåtgärder **anser Naturvårdsverket** dock att det i vissa fall kan vara motiverat att utforma villkoren så att det är möjligt för verksamhetsutövaren att detaljutforma åtgärderna efter beslutet för att optimera möjligheterna att nå målen för kompensationen i samråd med tillsynsmyndigheten.

#### **Exempel 24:** Exempel på delegation i villkor om kompensation<sup>179</sup>

I ett ärende angående tillstånd till gruvanläggning utformades villkor om kompensation så att avtal mellan bolaget och markägaren om att avsätta och skydda ett angivet område skulle upprättas i samråd med tillsynsmyndigheten och vara undertecknat sex månader från laga kraft. Inskrivning skulle göras i Lantmäteriets fastighetsregister. Skötselplan för området skulle enligt villkor lämnas in till tillsynsmyndigheten vid samma tidpunkt. Domstolen överlät med stöd av 22 kap. 25 § tredje stycket MB till tillsynsmyndigheten att vid behov närmare besluta om kompensationsåtgärdernas utförande samt om uppföljning och kontroll. Detta omfattade att besluta om kompensationsområdets utbredning och utformning samt skötselplanernas och naturvärdesinventeringarnas utförande.

### **6.3.3. Prövotid**

I 22 kap. 27 § MB finns en bestämmelse om prövotidsförfarande. Prövotidsförfarande innebär att prövningsmyndigheten har möjlighet att skjuta upp en fråga om villkor eftersom verkningarna av en verksamhet inte kan förutses med tillräcklig säkerhet. Prövningsmyndigheten måste först bedöma att verksamheten kan tillåtas och att tillstånd kan meddelas. Samtidigt som prövningsmyndigheten beslutar om att inleda ett prövotidförfarande beslutar den också om vilken utredning som tillståndshavaren ska ta fram och redovisa<sup>180</sup>. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. I förarbetena betonas att huvudregeln är att villkor ska fastställas i tillståndet och frågor bör bara skjutas upp om ett verkligt behov föreligger<sup>181</sup>. I praxis har förekommit att domstolar har skjutit upp frågan om

<sup>179</sup> Umeå tingsrätt mark- och miljödomstolen, 2014-09-25, M 595-12.

<sup>180</sup> Se Bengtsson, Bjällås, Rubenson & Strömberg, Miljöbalken (september 2015, Zeteo), kommentaren till 22 kap. 27 §

<sup>181</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 247

slutliga villkor avseende kompensationsåtgärder under en provotid och ålagt verksamhetsutövaren att utreda möjligheten att vidta kompensationsåtgärder.<sup>182</sup>

#### 6.3.4. Villkor om kompensation i samband med regeringens tillåtlighetsprövning

För de åtgärder och verksamheter som tillåtlighetsprövas av regeringen fastställs ofta närmare villkor i ett senare beslut. Detta innebär att beslut om villkor rörande kompensation i dessa fall skulle kunna vänta till den efterföljande prövningen. Erfarenheter visar att möjligheterna att få till stånd effektiva kompensationsåtgärder till en rimlig kostnad ökar avsevärt om det redan tidigt i en prövnings- eller planeringsprocess klargörs att kompensationsåtgärder kommer att krävas. **Naturvårdsverket anser** därför att det i vissa fall kan vara motiverat att ett beslut om tillåtlighet förenas med villkor om att intrång av betydelse ska kompenseras.

I samband med tillåtlighetsprövningen finns i många fall inte tillräckligt underlag för att besluta om detaljerade villkor om kompensation. Villkor om kompensation i tillåtlighetsbeslut kan i dessa fall formuleras på ett sådant sätt att de anger en tydlig ambition att vissa intrång ska kompenseras, utan att styra detaljerna kring kompensationens inriktning och omfattning. Mer detaljerade villkor om kompensationen, i linje med de ramar som getts i villkoren i regeringens beslut om tillåtlighet, får då fastställas i den efterföljande prövningen.

### 6.4. Uppföljning av kompensationsåtgärder

Ekologisk kompensation har hittills tillämpats i förhållandevis liten omfattning i Sverige, vilket innebär att erfarenheterna av att genomföra kompensationsåtgärder fortfarande är begränsade. Anpassningar av genomförda åtgärder kan behöva ske för att de ska fylla avsedd funktion och det kan i många fall vara motiverat att ha ett adaptivt förhållningssätt när det gäller förvaltningen av genomförda kompensationsåtgärder. För att detta ske fungera på ett tillfredsställande sätt krävs uppföljning av de kompensationsåtgärder som genomförts. **Naturvårdsverket anser** att uppföljningens omfattning bör anpassas till behovet i det enskilda fallet. I samband med kompensation för mindre verksamheter kan det i många fall vara tillräckligt att dokumentera att kompensationsåtgärderna har utförts medan det i andra fall kan vara motiverat att ställa krav på att man utvärderar åtgärdernas effekt.

I större kompensationsprojekt bör **enligt Naturvårdsverkets uppfattning** som regel underlaget i ansökan (kompensationsutredningen) innehålla en redogörelse för hur planerad uppföljning ska gå till. Sådan uppföljning kan ha flera olika syften. Ett syfte kan vara egenkontroll, där fokus ligger på att säkerställa att de krav

---

<sup>182</sup> Se bland annat MÖD 2014-12-04, M 11838-14.

som ställts på kompensationen uppfylls. Ett annat syfte kan vara att undersöka om kompensationsåtgärdernas funktion är tillfredställande eller om förvaltningen av åtgärderna är ändamålsenlig.

Uppföljningen av en kompensationsåtgärd kan ske i två skalor, dels studier av åtgärdens funktion, dels studier av förhållandena i kompensationsområdet före och efter att åtgärden utförts. Det senare bör normalt sett vara en del i ett uppföljningsprogram. Denna form av uppföljning brukar kallas BA-design, dvs. det ska finnas data före och efter åtgärd (BA before-after). I fall där det är motiverat att ställa höga krav på att verifiera kompensationens effekt bör uppföljningen ha en s.k. BACI -design<sup>183</sup> (before-after-control-impact). Detta omfattar studier före och efter genomförd åtgärd, dels där åtgärden genomförts, dels i ett likartat område utan åtgärder som tjänar som referens. Normalt är dock en BA-design tillräcklig i de fall då man förväntar sig tydlig respons av åtgärden.

De erfarenheter som vinnas genom uppföljning av genomförda kompensationsåtgärder utgör en viktig utgångspunkt vid utveckling av arbetssätt och planering av framtida kompensationsprojekt. Det är därför viktigt att resultat av uppföljning tillgängliggörs och sprids i så stor utsträckning som möjligt.

---

<sup>183</sup> Underwood, 1994

## 7. Källförteckning

### 7.1. Rapporter

Fiskeriverket och Naturvårdsverket (2008). *Ekologisk restaurering av vattendrag*. Naturvårdsverket ISBN 978-91-620-1270-0

Naturvårdsverket (1995). *Aktionsplan för biologisk mångfald*, rapport 4463. Naturvårdsverket ISBN 91-620-4463-X

Naturvårdsverket (2007). *Ekosystemansatsen, En väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser*. rapport 5782. Naturvårdsverket ISBN 978-91-620-5782-4

Naturvårdsverket (2012). *Efterbehandlingsansvar- En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis*. rapport 6501. Naturvårdsverket ISBN 978-91-620-6501-0

Naturvårdsverket (2013). *Förvaltning av skogar och andra träd bärande marker i skyddade områden*. Rapport 6561. ISBN 978-91-620-6561-4

Naturvårdsverket (2015). *Ekosystemtjänster i MKB och samhällsekonomiska konsekvensanalyser*. rapport 6698 Naturvårdsverket ISBN 978-91-620-6698

Naturvårdsverket (2015). *Tillämpning av miljöbalkens bestämmelser om ekologisk kompensation*, rapport 6667, Naturvårdsverket ISBN 978-91-620-6667-3

Naturvårdsverket (2015). *Riktlinjer för regionala handlingsplaner för grön infrastruktur* redovisning av regeringsuppdrag M2014/1948/Nm. ISBN 978-91-620-0000-0

### 7.2. Handböcker och annan vägledning

EU-kommissionen (2000). *Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden, Artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG*, Luxemburg. Byrån för Europeiska gemenskapens officiella publikationer. ISBN 92-828-9142-9

EU-kommissionen (2007). *Kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer*.

[http://www.naturvardsverket.se/Documents/handbok/Kommissionens\\_vagledning\\_artikel\\_12\\_habitatdirektivet.pdf](http://www.naturvardsverket.se/Documents/handbok/Kommissionens_vagledning_artikel_12_habitatdirektivet.pdf)

EU-kommissionen (2012). *Kommissionens vägledning om artikel 6.4 i habitatdirektivet 92/43/EEG*.

[http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance\\_art6\\_4\\_sv.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_sv.pdf)

EU-kommissionen (2010). *Non-energy mineral extraction and Natura 2000*,

Luxemburg. Byrån för Europeiska gemenskapens officiella publikationer. ISBN 978-92-79-18646-2

Naturvårdsverket och Boverket (2012). *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, Handbok 2009:4, utgåva 2. ISBN (Boverket) 978-91-86827-51-9

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2013). *Naturvårdsavtal, Riktlinjer för tillämpning*, 2013-06-20, Version 3.0, Naturvårdsverkets ärendenummer NV-09333-12, Skogsstyrelsens diarienummer 2012/2424.

Naturvårdsverket (2009). *Handbok 2009:2 för artskyddsförordningen, del 1 – Fridlysning och dispenser. utgåva 1. Naturvårdsverket* ISBN 978-91-620-0160-5

Naturvårdsverket (2012). *Biotopskyddsområden- Vägledning om tillämpningen av 7 kap 11 § miljöbalken*, Handbok 2012:1, utgåva 1. ISBN 978-91-620-0176-6

Naturvårdsverket (2014). *Process att bilda naturreservat (PB Skydd)*.  
<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Skyddade-omraden/Process-att-bilda-naturreservat/>

### 7.3. Propositioner m.m.

NJA II 1965 s. 206, *Naturvårdslagen* (Nummer i NJA II 1965:4)

NJA II 1983 s. 90, *Ny vattenlag* (Nummer i NJA II 1983:3)

prop. 1974:166 *förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237), m.m.*

prop. 1985/86:3 *Proposition med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*

prop. 1987/88:85, *Om miljöpolitiken inför 1990-talet*

prop. 1994/95:117, *Lag om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter, m.m.*

prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*

prop. 2000/01:111, *Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer*

prop. 2004/05:53, *Ändringar i jordförvärvslagen (1979:230)*

prop. 2004/05:129, *En effektivare miljöprövning*

prop. 2004/05:150, *Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag*

prop. 2006/07:95, *Ett utvidgat miljöansvar*

prop. 2007/08:108, *En skogspolitik i takt med tiden*

prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*

prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*

prop. 2008/09:214, *Hållbart skydd av naturområden*



- prop. 2009/10:238, *Framtidens friluftsliv*  
prop. 2009/10:155, *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*  
prop. 2009/10:184, *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer*  
prop. 2011/12:118, *Planeringssystem för transportinfrastruktur*  
prop. 2013/14:141, *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*

## 7.4. Avgöranden

- EU domstolens dom C-521/12  
NJA 2010 s. 516  
MÖD 2002:80  
MÖD 2005:5  
MÖD 2004:35  
MÖD 2005:5  
MÖD 2006:49  
MÖD 2006:53  
MÖD 2009:48  
MÖD 2010:38  
MÖD 2014-06-18, M 7307-13 och M 11820-13  
MÖD 2014:15  
MÖD 2015-01-14, M 1939-14  
MÖD 2015-06-26, M 11172-14  
MÖD 2015-12-04, M 11838-14  
MÖD 2015-09-08, M 956-15  
MÖD 2016-02-03, M 2114-15  
Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen 2014-02-21, M 4645-11  
Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, 2014-03-30, M 3812-12  
Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, 2013-07-03, M 595-12  
Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen 2014-09-25, M 595-12  
Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen 2014-10-03, M 3093-12  
Vänersborgs tingsrätt, miljödomstolen, 2002-10-31, M 258-01  
Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, 2015-11-24, M 4523-13

Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen, 2012-11-13, M 491-12

## 7.5. Övrigt

Banverket (2005). *Kompensationsåtgärder för Botniabanans påverkan på Natura 2000 vid Umeälvens delta och slätter.*

Bengtsson, Bjällås, Rubenson & Strömberg (2015) *Miljöbalken kommentaren* (september 2015, Zeteo),

Beckman, Bäärnhelm, Cederlöf, Gerleman, Hermansson, Larsson, Lindberg, Millqvist & Synnergren, Jordabalken , *En kommentar till JB och anslutande författningar* (september 2015, Zeteo)

Business and Biodiversity Offsets Programme (2012). *Standard on Biodiversity Offsets*. BBOP, Washington, D.C. ISBN 978-1-932928-44-0

Ds 1997:52, *Kompensation för förlust av miljövärden*

Ds 2012:23, *Svenska miljömål – preciseringar av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål*

Enetjärn et al (2015). *Environmental compensation, Key conditions for increased and cost effective application.*

Europeiska rådet (2012) *Europeiska rådets resolution den 20 April 2012 (P7\_TA-PROV(2012)0146)*

Europeiska Kommissionen (2011) *Slutligt meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomisk och sociala kommittén och region kommittén, Vår livförsäkring, vårt naturkapital - en strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020 KOM (2011) 244*

Göteborgs Universitet (2015) *Forskningsprogrammet ZORRO*

<http://bioenv.gu.se/forskning/naturvardsbiologi-och-ekologi/naturvardsbiologi/zorro-zostera>

Naturvårdsverket (2015) *Miljömålen- Alla indikatorer* (september 2015)  
<http://www.miljomal.nu/sv/Miljomalen/Alla-indikatorer/>

Regeringens skrivelse 2001/02:173 *En samlad naturvårdspolitik*

SOU 2006:39, *Ett utvidgat miljöansvar*

SOU 2013:68, *Synliggöra värdet av ekosystemtjänster – Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster*

Underwood, A. J. (1994). *On beyond BACI: sampling designs that might reliably detect environmental disturbances.* Ecological Applications 4(1):3-15

# Bilaga 1. Kunskapsstöd i arbetet med ekologisk kompensation

Underlag	Relevans vid planering av och beslut om kompensationsåtgärder
åtgärdsprogram för hotade arter	I de fall en art som är föremål för åtgärdsprogram påverkas av en verksamhet eller åtgärd på ett sådant sätt att kompensation bedöms vara motiverat kan åtgärdsprogrammen ge ledning om vilka typer av åtgärder som kan vidtas för att kompensera för påverkan. Det är i sådana situationer viktigt att de kompensationsåtgärder som vidtas uppvisar additionalitet i förhållande till de åtgärder som fastställts i åtgärdsprogrammet.
bevarandeplaner för närliggande Natura 2000-områden	Alla Natura 2000-områden ska ha en fastställd bevarandeplan som redogör för områdets bevarandemål och bevarandetilstånd. Om kompensationsåtgärder planeras i eller i anslutning till Natura 2000-områden är det viktigt att ta hänsyn till förekommande naturtyper och arter vid utformning av kompensationsåtgärderna.
åtgärdsprogram enligt vattendirektivet	Svensk vattenförvaltning syftar till att förbättra våra vatten och skapa en långsiktigt hållbar förvaltning av våra vattenresurser. Målet är att uppnå minst en god vattenstatus. Vattenförvaltningen omfattar sjöar, vattendrag, kust- och övergångsvatten, samt grundvatten. I databasen VISS, <a href="http://www.viss.lst.se">www.viss.lst.se</a> finns information om klassning, övervakning, påverkan, miljö kvalitetsnormer mm. Åtgärdsprogrammen kan ge information om vilka kvalitetsaspekter som är särskilt viktiga att ta hänsyn till i samband med utformning av kompensationsåtgärder i en vattenförekomst.
åtgärdsprogram enligt havsmiljödirektivet	Direktivet omfattar alla marina vatten inom EU, inklusive den ekonomiska zonen. Syftet med åtgärdsprogrammet är att uppnå minst god miljöstatus i Nordsjön och Östersjön. Åtgärdsprogrammen kan ge information om vilka kvalitetsaspekter som är särskilt viktiga att ta hänsyn till i samband med utformning av kompensationsåtgärder i ett havsområde.

---

<b>Underlag, forts.</b>	<b>Relevans vid planering av och beslut om kompensationsåtgärder</b>
kommunala översiktsplaner och naturvårdsstrategier	Kommunala översiktsplaner anger huvuddragen i mark- och vattenanvändningen inom en kommun. Många kommuner har även naturvårdsplaner eller naturvårdsstrategier som redovisar de naturvärden och åtgärdsbehov som finns i kommunen när det gäller bevarande av biologisk mångfald. Kommunala planer kan därmed ge stöd för beslut om lokalisering och utformning av kompensationsåtgärder.
artfakta om hotade arter	Artdatabanken sammanställer data om utbredning, ekologi och hotsituation för alla rödlistade arter i Sverige ( <a href="http://www.artfakta.artdatabanken.se">www.artfakta.artdatabanken.se</a> ). I samband med artinriktad kompensation utgör detta ett viktigt underlag för att bedöma påverkan samt lämplig inriktning och utformning av kompensationsåtgärder.
regionala handlingsplaner för grön infrastruktur	Regionala handlingsplaner för grön infrastruktur kommer att tas fram av respektive länsstyrelse under 2016-2017. Planerna ska identifiera viktiga områden för grön infrastruktur och redogöra för brister i de ekologiska sambanden på regional nivå och kommer därmed utgöra ett viktigt underlag för bedömning av vilka intrång som bör kompenseras. Planerna ska även ge även ledning kring var kompensationsåtgärder bäst lokaliseras för att stärka landskapsekologiska samband.

---

## Bilaga 2. Författningstext

### 2 kap. 7 §

Kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.

Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1. Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet.

Vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens för en verksamhet eller åtgärd som ger en ökad förorening eller störning och kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 inte följs, får verksamheten eller åtgärden vid avvägningen enligt första och andra styckena tillåtas om den

1. är förenlig med ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen,
2. förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompenserande åtgärder som ökar möjligheterna att följa normen i en utsträckning som inte är obetydlig, eller
3. trots att den försvårar möjligheterna att följa miljökvalitetsnormen på kort sikt eller i ett litet geografiskt område, kan antas ge väsentligt ökade förutsättningar att följa normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område. **Lag (2010:882).**

### 2 kap. 8 §

Alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. I den mån det föreskrivs i denna balk kan i stället skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.

## 7 kap. 7 §

Länsstyrelsen eller kommunen får helt eller delvis upphäva beslut som den har meddelat enligt 4–6 §§, om det finns synnerliga skäl.

Länsstyrelsen eller kommunen får meddela dispens från föreskrifter som den har meddelat för ett naturreservat, om det finns särskilda skäl. Ett beslut om dispens upphör att gälla, om den åtgärd som avses med dispensen inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.

Att regeringens tillåtelse behövs i vissa fall innan det beslutas om upphävande eller dispens för ett sådant särskilt skyddsområde eller särskilt bevarandeområde som anges i 28 § följer av 29 §.

Beslut om upphävande eller dispens får meddelas endast om intrånget i naturvärdet kompenseras i skälig utsträckning på naturreservatet eller på något annat område.

## 7 kap. 29 §

Trots bestämmelserna i 28 b § får tillstånd enligt 28 a § lämnas, om

1. det saknas alternativa lösningar,
2. verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och
3. de åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses.

Ett beslut om tillstånd med stöd av första stycket får lämnas endast efter regeringens tillåtelse.

## 10 kap. 5 §

Den som är ansvarig för att avhjälpa en allvarlig miljöskada skall utföra eller bekosta det avhjälpande som behövs för att

1. omedelbart förebygga ytterligare skada på miljön och risk för människors hälsa,
2. om skadan är en sådan skada som avses i 1 § andra stycket 1, den förorenade marken inte längre skall utgöra någon betydande risk för människors hälsa, och
3. om skadan är en sådan skada som avses i 1 § andra stycket 2 eller 3,
  - a. återställa miljön till det skick som den skulle ha varit i om skadan inte hade uppstått,

- b. kompensera för förlorade miljövärden i avvaktan på återställande, och
- c. kompensera för förlorade miljövärden på annat sätt, om ett återställande inte är möjligt.

När omfattningen av ansvaret enligt första stycket bestäms skall det beaktas om skadan har orsakats av utsläpp eller andra åtgärder som, när de ägde rum, var uttryckligen tillåtna enligt föreskrifter i lag eller annan författning eller enligt en myndighets beslut, eller inte ansågs skadliga enligt den vetenskapliga och tekniska kunskap som fanns då.

### **11 kap. 8 §**

Den som vill bedriva en vattenverksamhet som kan skada fisket är skyldig att utan ersättning vidta och för framtiden underhålla behövliga anordningar för fiskens framkomst eller fiskets bestånd, släppa fram vatten för ändamålet samt iaktta de villkor eller förelägganden i övrigt som på grund av verksamheten kan behövas till skydd för fisket i det vatten som berörs av vattenverksamheten eller i angränsande vattenområde. Om nyttan av en ifrågasatt anordning eller ett villkor eller ett föreläggande inte skäligen kan anses motsvara den kostnad som verksamhetsutövaren därigenom skulle förorsakas, kan verksamhetsutövaren befrias från en sådan skyldighet.

Vad som i denna paragraf sägs om fisk skall gälla även vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur.

Bestämmelser om särskilda fiskeavgifter som får bestämmas i stället för att det meddelas villkor eller förelägganden enligt första stycket finns i 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

### **16 kap. 9 §**

Tillstånd eller dispens och upphävande av tillstånd eller dispens får förenas med skyldighet att utföra eller bekosta

1. särskild undersökning av berört område,
2. särskilda åtgärder för att bevara berört område, och
3. särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför.

Denna paragraf innebär inte någon inskränkning av en avhjälpandeansvarigs skyldigheter enligt 10 kap.

# Ekologisk kompensation

HANDBOK 2016:1

NATURVÅRDSVERKET  
ISBN 978-91-620-0179-7  
ISSN 1650-2361

## En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden

Miljöbalken innehåller flera bestämmelser om kompensationsåtgärder i samband med påverkan på naturmiljön. Bestämmelserna har olika tillämpningsområde och ställer i viss mån olika krav på kompensationsåtgärdernas inriktning, omfattning och lokalisering.

Naturvårdsverket anser att en ökad användning av ekologisk kompensation kan bidra i miljömålsarbetet och att det kan vara ett effektivt verktyg för att tillämpa principen om att förorenaren ska betala. Det är dock viktigt att ökad användning av kompensation inte leder till lägre krav på att i första hand undvika och begränsa negativ påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Handboken innehåller en introduktion till miljöbalkens kompensationsbestämmelser. Den redogör för Naturvårdsverkets syn på ekologisk kompensation och belyser ett antal viktiga frågor kopplade till tillämpningen av miljöbalkens kompensationsbestämmelser. Förhoppningen är att handboken ska kunna bidra till ökad användning av ekologisk kompensation och en mer enhetlig tillämpning av bestämmelserna.

