

YTTRANDE

2018-10-01 Ärendenr:
NV-03040-18

Miljödepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss av betänkandet Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34) (M2017/01115/Nm)

Sammanfattning

Naturvårdsverket tillstyrker förslagen i betänkandet. Ekologisk kompensation kan, rätt använd, vara ett effektivt sätt att minska förlusterna av naturmiljöer, biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Utredningens förslag till författningsändringar innebär sammantaget att de befintliga reglerna om ekologisk kompensation förtydligas och harmoniseras. Vidare är ekologisk kompensation i linje med principen om att förorenaren betalar.

Naturvårdsverket vill framhålla att regler om ekologisk kompensation inte får medföra att kraven på att undvika, minimera och återställa skador sänks. Kompensation ska aktualiseras först då alla rimliga åtgärder vidtagits för att begränsa påverkan på miljön, och det konstaterats att en verksamhet eller åtgärd är förenlig med miljöbalkens hänsynsregler och hushållningsbestämmelser. Naturvårdsverket vill därför betona vikten av att skadelindringshierarkin införs i 2 kap. miljöbalken (1998:808). För att användningen av ekologisk kompensation ska öka och tillämpningen bli konsekvent, är det också mycket viktigt att föreslagna bestämmelser införs i 6, 16 och 22 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket delar utredarens uppfattning att det är rimligt att samma krav på ekologisk kompensation ställs oavsett om verksamheten prövas enligt miljöbalken eller enligt annan lagstiftning. Naturvårdsverket tillstyrker därmed förslagen till ändringar i lag (1966:314) om kontinentalsockeln, väglag (1971:948), lag (1995:1649) om byggande av järnväg, lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och ellagen (1997:857).

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket tillstyrker förslagen i betänkandet. Ekologisk kompensation kan, rätt använd, vara ett effektivt sätt att motverka förlusterna av naturmiljöer och biologisk mångfald. Det kan också bidra till att säkra ekosystemtjänster som rent vatten och luft, livsmedel och bioråvaror, attraktiva miljöer för människans rekreation och avkoppling etc. Den senaste uppföljningen av miljömålen visar att miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*, liksom flera andra miljömål, sannolikt inte kommer att kunna nås med beslutade styrmedel och åtgärder. Utvecklingen går dessutom åt fel håll. Det är därför mycket viktigt att ytterligare styrmedel införs och åtgärder vidtas för att vända utvecklingen och bidra i riktning mot målen. Krav på ekologisk kompensation är ett styrmedel i linje med den grundläggande principen om att det är den som orsakar en miljöskada som ska stå för kostnaderna för att avhjälpa skadan.¹

Naturvårdsverket anser att utredningens förslag bör ses som en helhet, där en tydlig implementering av skadelindringshierarkin är en viktig förutsättning för att övriga förslag ska uppnå syftet att motverka förluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Utredningens förslag till författningsändringar skulle sammantaget innebära att reglerna om ekologisk kompensation förtydligas och harmoniseras. Naturvårdsverket bedömer vidare att detta bör medföra att ekologisk kompensation börjar tillämpas i högre utsträckning än idag, och till att tillämpningen blir mer enhetlig och förutsägbar.

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

Övergripande synpunkter

Miljöbalkens befintliga bestämmelser om ekologisk kompensation har funnits under lång tid, men tillämpningen har hittills varit spretig och oförutsägbar². Naturvårdsverket har under de senaste åren arbetat aktivt med vägledning om ekologisk kompensation³, men anser att vägledning inte är tillräckligt för att åstadkomma en effektivare och mer konsekvent tillämpning.

2 kap. miljöbalken

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag att lagstadga skadelindringshierarkin i 2 kap. miljöbalken och tydliggöra att kompensation inte ska vägas in vid bedömningen av om en verksamhet eller åtgärd ska anses vara tillåten.

Naturvårdsverket vill framhålla att det är viktigt att nya regler om ekologisk kompensation inte medför att kraven på att undvika, minimera och återställa skador sänks. Kompensation ska aktualiseras först då alla rimliga åtgärder vidtagits för att begränsa påverkan på miljön, och det konstaterats att en verksamhet eller åtgärd är förenlig med miljöbalkens hänsynsregler och hushållningsbestämmelser. Den föreslagna bestämmelsen i 2 kap 8 a §

¹ Jämför 2 kap 8 § miljöbalken

² Naturvårdsverket 2015. Rapport 6667

³ Se bl.a. Naturvårdsverkets handbok 2016:1 Ekologisk kompensation

miljöbalken tydliggör detta. Principen om en skadelindringshierarki ligger också i linje med andemeningen i övriga hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken, och överensstämmer även med konventionen om biologisk mångfalds (CBD:s) överordnade princip om bevarande av biologisk mångfald *in situ*⁴.

Prioriteringsordningen i den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 8 a § kan i vissa fall tänkas bli svår att följa exakt, eftersom punkterna 1–3 (undvika, begränsa, återställa) kan överlappa och aktualiseras samtidigt. Naturvårdsverket anser ändå att bestämmelsen tillsammans med författningskommentaren ger tydligt uttryck för att skadelindringshierarkin och principen om en tvådelad prövning ska få genomslag vid tillämpningen.

6 kap. miljöbalken

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att införa tydligare krav på att en miljökonsekvensbeskrivning ska redovisa kompensationsåtgärder.

Utredningens förslag lämnades i april 2017. Den 1 januari 2018 trädde ett nytt 6 kap. miljöbalken i kraft.⁵ Naturvårdsverket bedömer att nuvarande bestämmelser i 6 kap. inte är tillräckliga för att säkerställa att underlag om ekologisk kompensation tas fram i prövningsprocessen.

Naturvårdsverket anser att begreppet *kompensera* bör läggas till listan på vilka uppgifter om planerade åtgärder som ska finnas i en miljökonsekvensbeskrivning. Underlag om kompensationsåtgärder saknas i dagsläget ofta i prövningar, vilket sannolikt är en bidragande orsak till att bestämmelsen i 16 kap. 9 § miljöbalken endast tillämpas i begränsad omfattning.⁶ Naturvårdsverket bedömer att införande av begreppet *kompensera* i 6 kap. miljöbalken ökar förutsättningarna för att villkor om kompensation föreskrivs där så är motiverat, vilket bidrar till en mer enhetlig rättstillämpning.⁷

7 kap. miljöbalken

Naturvårdsverket tillstyrker föreslagna ändringar i 7 kap. 7 och 11 §§ miljöbalken.

Borttagande av småbiotoper och linjära landskapselement som omfattas av generellt biotopskydd innebär i många fall att arters tillgång till livsmiljöer minskar och att landskapets gröna infrastruktur försvagas. En del av denna påverkan kan uppvägas om ändamålsenliga kompensationsåtgärder genomförs. Biotopskyddsområden har stor betydelse för biologisk mångfald och

⁴ Artikel 8 i konventionen om biologisk mångfald.

⁵ Utredningens förslag rör följande bestämmelser i nuvarande 6 kap.: 11 § punkt 5, 35 § punkt 5, 13 § punkt 2 och 11 § punkt 5.

⁶ Jfr. Naturvårdsverkets rapport 6667.

⁷ I den svenska versionen av MKB-direktivet i dess lydelse efter ändringen 2014 används begreppet motverka. I andra språkversioner används begrepp som Naturvårdsverket anser bäst motsvaras av det svenska begreppet kompensera. I den engelska, danska, franska respektive tyska översättningen används begreppen *offset*, *neutralisere*, *compenser* och *ausgeglichen*. Se vidare s. 6-7 och 10 i Naturvårdsverkets yttrande över remiss av promemorian Miljöbedömningar, Ds 2016:25 (NV-05405-16).

ekosystemtjänster, vilket enligt Naturvårdsverket motiverar ett specifikt krav på kompensation i samband med intrång.

16 kap. miljöbalken

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget till ändringar i 16 kap. 9 § miljöbalken. En konsekvent tillämpning av miljöbalkens kompensationsbestämmelser förutsätter att prövningsmyndigheten gör en bedömning av kompensationsbehovet. Idag görs inte alltid en sådan, vilket kan förklara en del av den variation som finns när det gäller vilka krav som ställs.⁸ Naturvårdsverket anser därför att det är angeläget att 16 kap. 9 § miljöbalken ändras så att det säkerställs att det alltid görs en bedömning av om krav på ekologisk kompensation ska ställas eller inte. Utgångspunkt för tillämpningen bör vara att intrång ska kompenseras så långt det är skäligt/rimligt. I fall där kompensation innebär ett orimligt krav tolkar Naturvårdsverket de föreslagna bestämmelserna som att prövningsmyndigheten bör motivera i tillståndsbeslut varför krav på kompensation inte ställs. För att det ska vara praktiskt möjligt för prövningsmyndigheten att göra denna bedömning är det av stor betydelse att ovan föreslagna förändringar i 6 kap. miljöbalken genomförs.

Det är ofta rimligt att börja undersöka möjligheten att utforma effektiva kompensationsåtgärder nära den plats där intrånget sker. Detta är ett sätt att beakta fördelningseffekter när kompensationsåtgärder utformas, vilket är särskilt angeläget när en verksamhet påverkar viktiga ekosystemtjänster. Berörda, t.ex. sakägare och allmänhet, bör involveras genom samrådsprocessen. I första hand bör också möjligheten undersökas att utforma kompensationsåtgärder som återskapar de specifika naturvärden eller ekologiska funktioner som påverkas negativt av exploateringen. Det är enligt Naturvårdsverkets uppfattning lämpligt att dessa principer tydliggörs i författningskommentaren till den föreslagna 16 kap. 9 § miljöbalken.

22 kap. miljöbalken

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om ändringar i 22 kap. 25 § miljöbalken. I nämnda paragraf listas frågor som ska regleras i ett tillstånd. Utredningens förslag syftar till att uppnå att en bedömning görs vid alla tillståndsprövningar av ifall åtgärder ska vidtas för att kompensera för det intrång som verksamheten medför. Naturvårdsverket anser att förslaget till ny 22 kap. 25 § miljöbalken behövs för att säkerställa att de krav som följer av en sådan bedömning skrivs in som villkor för verksamheten. Det finns en risk att kraven annars inkluderas i tillståndet på ett mindre tydligt sätt, t.ex. som en del av det allmänna villkoret, vilket enligt Naturvårdsverkets erfarenhet ofta kan leda till otydligheter och tidskrävande diskussioner mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet.

⁸ Naturvårdsverkets rapport 6667.

1.2-1.6 Förslag till ändringar i lag (1966:314) om kontinentalsockeln, vägslag (1971:948), lag (1995:1649) om byggande av järnväg, lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och ellagen (1997:857)

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens föreslagna ändringar i lag (1966:314) om kontinentalsockeln, vägslag (1971:948), lag (1995:1649) om byggande av järnväg, lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och ellagen (1997:857). Förslagen innebär att de krav som ställs på olika typer av verksamheter harmoniseras. Naturvårdsverket menar att det är rimligt att samma krav ställs oavsett om verksamheten prövas enligt miljöbalken eller enligt annan lagstiftning. Det är verksamhetens miljöpåverkan som bör vara avgörande för vilka krav som ställs. Verksamheter som prövas enligt ovan nämnda lagar är ofta offentliga projekt där staten är verksamhetsutövare. Det vore enligt Naturvårdsverkets uppfattning orimligt att ställa lägre krav på staten i dessa sammanhang än vad man gör på privata verksamhetsutövare vid tillståndsprövning enligt miljöbalken.

1.7 Förslag till lag om ändringar i plan- och bygglagen

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag om ändring i plan- och bygglagen. En mycket stor del av den mark som exploateras tas i anspråk med stöd av plan- och bygglagen, och de kommuner som vill tillämpa ekologisk kompensation upplever att detta är svårt med dagens lagstiftning⁹. Naturvårdsverket ser det därför som angeläget att regler om ekologisk kompensation görs tillämpliga vid planering av markanvändning enligt lagen. Utredningens förslag innebär en möjlighet, men inget krav, för kommuner att tillämpa kompensation vid planering av bebyggelse. Naturvårdsverket konstaterar att detta kan komma att innebära olikheter i tillämpningen mellan olika kommuner, men anser att förslagen innebär en rimlig avvägning mellan att öka tillämpningen av ekologisk kompensation och det kommunala självstyret, och en klar förbättring i förhållande till nuläget.

Så som de föreslagna bestämmelserna är uppbyggda kan bygglov eller startbesked nekas den som inte genomför i planen föreskriven kompensation. Det blir också möjligt att föreskriva i detaljplanen att slutbesked inte kan ges om inte kompensation först har utförts. Det kommer därför att ligga i det egna intresset för den som vill bygga eller utveckla ett område att följa vad detaljplanen föreskrivit om ekologisk kompensation. Kommuner som vill tillämpa ekologisk kompensation inom detaljplaneringen ges med de föreslagna bestämmelserna verktyg för att få genomslag för detta i praktiken.

1.8 Förslag till lag om ändringar i Nationalparksförordningen

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag om ändring i Nationalparksförordningen. Ett obligatoriskt krav på kompensation vid dispenser från förbud i nationalparker är enligt Naturvårdsverkets uppfattning rimligt, då dessa utgör några av de mest värdefulla naturområden som finns i landet. Naturvårdsverket vill dock tillägga att dispensmöjligheten ska tillämpas mycket

⁹ Jfr. Kap 5.2.7 i utredningens betänkande.

restriktivt i nationalparker, och att detta förhållande inte ändras genom att ett obligatoriskt krav på kompensation införs. Störande verksamheter och exploateringar strider normalt mot nationalparkerens syfte och ska då inte tillåtas.

6.9 Försöksverksamhet med kompensationspooler

Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning att det är angeläget att underlätta processen att hitta lämpliga markområden för ekologisk kompensation. Naturvårdsverket bedömer att idén att genomföra försöksverksamhet med kompensationspooler är intressant, men anser att förslaget i betänkandet i flera avseenden är ottydligt formulerat. För att försöksverksamheten ska ha potential att falla väl ut bedömer Naturvårdsverket att den behöver föregås av en mer systematisk genomgång av de juridiska förutsättningarna för upprättande och förvaltning av kompensationspooler, samt en analys av hur försöket bör utformas för att nå de uppsatta målen. Ett sådant förberedande arbete skulle exempelvis kunna genomföras inom ramen för ett regeringsuppdrag till Naturvårdsverket, Boverket och berörda länsstyrelser.

6.10.1 Vägledningar om ekologisk kompensation

Naturvårdsverket arbetar löpande med vägledning om ekologisk kompensation, och har ingenting att erinra mot förslagen om att myndigheten ska få i uppdrag av regeringen att ta fram fördjupad vägledning om de mer praktiska aspekterna av att genomföra kompensationsåtgärder.

Övriga synpunkter

För att säkerställa att kunskap om utvecklingen av tillämpning av ekologisk kompensation dokumenteras och görs tillgänglig, föreslår Naturvårdsverket särskilda återrapporteringskrav eller regeringsuppdrag till relevanta myndigheter. Relevant information kan vara: när och i vilka fall används ekologisk kompensation, var sker kompensationen i förhållande till intrånget, kompenseras biotoper 'lika för lika', med mera. Kunskapen är viktig för att exempelvis kunna utvärdera de insatser som utredningen föreslår.

Naturvårdsverket noterar att delvis olika begrepp används i förslag till nya bestämmelser som vid tillämpningen har nära koppling till varandra, vilket kan medföra oklarhet. Detta är något som bör beaktas vid formulering av författningskommentarer vid en fortsatt beredning. Naturvårdsverket ser det exempelvis som önskvärt att begreppet *intrång i allmänna intressen* som används i 16 kap 9 § miljöbalken i en eventuell kommande författningskommentar kopplas tydligare till begreppen *skada* och *olägenhet* som används i förslag till nya bestämmelser i 2 kap 8a § miljöbalken och 22 kap 25 § miljöbalken.

Naturvårdsverket anser att frågor om markåtkomst och långsiktigt skydd av kompensationsområden inte givits tillräckligt utrymme i betänkandet och ser behov av att utreda en ny skyddsform. Till skillnad från vad som gäller för naturreservat och biotopskydd bör inte ett sådant skydd vara möjligt att inrätta mot en fastighetsägares vilja. En förutsättning bör istället vara att det kan nås en

överenskommelse mellan fastighetsägaren, berörd myndighet (stat eller kommun) och den som avser att bedriva verksamheten som ger upphov till skadan som ska kompenseras. Fastighetsägaren ska ha rätt till ersättning i enlighet med överenskommelsen och denna ersättning ska betalas av den som avser att bedriva verksamheten som ger upphov till skadan som ska kompenseras (i enlighet med principen om att förorenaren betalar). Naturvårdsverket bedömer att förutsättningarna för att inrätta en sådan skyddsform lämpligen bör utredas inom ramen för ett uppdrag till Naturvårdsverket och Lantmäteriet. Naturvårdsverket bedömer att de föreslagna författningsändringarna kan genomföras utan att invänta resultatet av en sådan utredning, men att både effektiviteten och långsiktigheten för ekologisk kompensation har potential att förbättras genom nya verktyg för markåtkomst och långsiktigt säkerställande.

Konsekvenser

Statliga myndigheter har uppmanats att i remissvaren, utöver vanliga remissynpunkter, även ange hur myndigheten kan beröras av förslagen och då särskilt beakta nedanstående frågeställningar.

Påverkan på offentliga utgifter och förslag till finansiering

I betänkandet finns förslag om regeringsuppdrag till Naturvårdsverket. Utredningen anger också att Naturvårdsverket ansvarar för att vägleda om nya regler om ekologisk kompensation. Förslagen kan även medföra ett ökat antal reservatsärenden, om formellt skydd av kompensationsområden aktualiseras i större utsträckning än idag. Naturvårdsverket bedömer att de administrativa kostnaderna för att utföra dessa uppgifter kan hanteras inom förvaltningsanslaget.

Uppskattning av antal berörda mål, ärenden eller projekt

Samtliga beslut i ärenden som rör tillstånd och dispenser i vissa skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken ska tillsändas Naturvårdsverket. Det totala antalet beslut gällande naturreservat, Natura 2000 och nationalparker var år 2016 och år 2017 1036 respektive 1120 stycken. För beslut rörande naturreservat och Natura 2000-områden innebär betänkandets författningsförslag inga större förändringar jämfört med nuläget.

Antalet beslut som rör tillstånd och dispenser i nationalparker var 75 respektive 81 under de två senaste åren. En absolut merpart av dessa rör dock guidade turer, forskning och åtgärder inom ramen för förvaltningen av områdena. Dessa verksamheter har typiskt sett obetydlig påverkan och bör enligt Naturvårdsverkets bedömning sällan bli föremål för kompensationskrav. Även den restriktiva tillämpningen av dispensmöjligheten i nationalparksförordningen torde medföra att kompensation sällan kommer att aktualiseras.

Antalet dispenser rörande biotopskyddsområden som beviljades, helt eller delvis, år 2016 och 2017 var 473 respektive 509. Biotopskyddsdispenser är den

beslutstyp som i dagsläget oftast förenas med krav på kompensationsåtgärder¹⁰, vilket innebär att konsekvenserna av förslaget bör bli förhållandevis små.

När det gäller antalet mål och ärenden som rör tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter bedömer Naturvårdsverket att prövningsmyndigheterna (mark- och miljödomstolarna, miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelserna, Trafikverket m.fl.) är bäst lämpade att tillhandahålla dessa uppgifter.

Hur förslagen kan påverka förutsättningarna att bygga bostäder, infrastruktur mm.

Förslagen om förtydliganden i miljöbalken harmonierar i stort med den generella princip enligt vilken många andra frågor hanteras vid förprovningar, dvs. att lämpliga åtgärder utreds inom ramen för ansökningsprocessen och att en rimlighetsavvägning görs av prövningsmyndigheten. Naturvårdsverket instämmer sammantaget i utredarens slutsats att de föreslagna regeländringarna endast kommer att få marginell påverkan på en exploaterings totala kostnad och tidsåtgång, åtminstone på några års sikt. I en rapport som tagits fram inom ramen för det nordiska samarbetet har kostnaden för kompensation angivits till 1 – 5 % av projektbudgeten för ett antal exploateringsprojekt där kompensationskrav ställts.¹¹ En tydligare reglering av ekologisk kompensation ökar förutsättningarna för förutsägbara prövningsprocesser och effektivt genomförande av åtgärder, vilket innebär att kompensationsåtgärdernas andel av projektkostnaderna kan förväntas sjunka i takt med att erfarenheter byggs upp och praxis utvecklas.

Genom de föreslagna ändringarna i PBL ges stor flexibilitet för kommuner att använda kompensation på ett sätt som överensstämmer med lokala ambitioner, mål och förutsättningar. Genom krav på kompensation vid intrång i samband med större infrastrukturprojekt kan projektkostnaden förväntas öka marginellt, men samtidigt bör behoven av riktade miljöåtgärder¹² på sikt kunna minska.

Konsekvenser för äganderätt, rådighet m.m.

Ekologisk kompensation aktualiseras enligt utredningens förslag endast i samband med beslut om tillstånd eller dispens, dvs. inte inom ramen för pågående markanvändning. Naturvårdsverkets utgångspunkt är att kompensationsåtgärder i normalfallet inte ska kunna genomföras på enskilt ägd mark utan markägarens medgivande. Förslagen bör därmed inte få några konsekvenser för äganderätt, rådighet etc.

¹⁰ Jfr. Naturvårdsverkets rapport 6667.

¹¹ Environmental compensation- conditions for increased and cost- effective application. TemaNord 2015:572.

¹² I den gällande nationella planen för transportsystemet 2018-2029 har 9,6 miljarder avsatts för att avhjälpa brister i den statliga transportinfrastrukturens miljöanpassning, där brister i landskapsanpassningen utgör en betydande del.

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

Naturvårdsverket bedömer att utredningens författningsförslag i huvudsak endast innebär förtydliganden och preciseringar av intentionerna bakom befintliga bestämmelser om ekologisk kompensation, samt harmonisering av lagkraven för olika typer av verksamheter. Vägledning om hantering av kompensation i prövningsprocessen finns i Naturvårdsverkets handbok 2016:1 och pågår för närvarande också i Miljösamverkan Sveriges regi¹³. När det gäller de nya författningsförslag som presenteras i betänkandet är det inte möjligt att vägleda innan dessa finns på plats. Naturvårdsverket kommer att vägleda om nya bestämmelser så snart dessa finns på plats, och ser inga hinder för att nya bestämmelser införs innan kompensationspooler införs. Kompensationsåtgärder genomförs redan idag, utan tillgång på kompensationspooler.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed, jurist Olof Ekström samt handläggarna Jörgen Sundin, Åsa Wisén och Elin Forsberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför nammunderskrifter.

Björn Risinger

Martin Eriksson

¹³ <http://www.miljosamverkansverige.se/Sv/projekt-och-rapporter-/naturvard/ek-komp/Sidor/default.aspx>