

Raziyeh Khodayari
raziyeh.Khodayari@energiforetagen.se
Lennart Sandebjer
lennart.sandebjer@energiforetagen.se

Miljö- och energidepartementet

m.registrator@regeringskansliet.se

Dnr M2017/01115/Nm

M2017/01115/Nm

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

Energiföretagen Sverige ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Energibranschen investerar omkring 30–35 miljarder kronor årligen. Med rätt förutsättningar kan vi fortsätta trygga energileveranserna till hushåll, företag och samhälle - varje sekund, året om - samtidigt som vi driver på den förändring som möjliggör framtidens energisystem. Vårt mål är att; utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.
Energiföretagen Sverige (föreningen) tackar för möjligheten att få lämna synpunkter.

Sammanfattning

- Föreningen är positiv till åtgärder som kan stimulera och möjliggöra frivilligt genomförande av ekologisk kompensation i samband med större exploateringar och ingrepp i värdefulla mark- och vattenområden eller som i övrigt stimulerar tillkomsten av frivilliga åtgärder som gynnar den biologiska mångfalden.
- Föreningen konstaterar att utredningen har flera bra förslag som kan underlätta tillkomsten av ekologisk kompensation på frivillig basis. En sådan utveckling är helt i linje med energibranschens arbete med biologisk mångfald.
- Föreningen konstaterar att det redan enligt dagens lagstiftning finns möjlighet att ställa krav på ekologisk kompensation samt att det saknas en analys av möjligheten att inom ramen för denna bestämmelse stimulera tillkomsten av ekologisk kompensation.
- Föreningen pekar på ett antal svårigheter och oklarheter när det gäller tolkningen och innebörden av vissa lagförslag samt anser att den av utredningen föreslagna tvådelade prövningen av flera skäl är olämplig och dessutom saknar rättsligt stöd.
- Föreningen bedömer att ett genomförande av föreslagen lagstiftning skulle leda till betydande osäkerhet för verksamhetsutövarna, vilket i sin tur bedöms kunna hämma tillkomsten av viktiga projekt.
- Föreningen konstaterar vidare att det är mycket svårt att bedöma konsekvenserna av förslagen till ny lagstiftning. Om regeringen avser att gå vidare med dessa förslag i någon form, förutsätter föreningen att detta föregås av kompletterande konsekvensanalyser och ett förnyat remissförfarande.
- **Mot bakgrund av det som anförs ovan avstyrker Energiföretagen Sverige lagförslagen.**
- Om regeringen överväger att genomföra utredningens förslag betonar föreningen behovet av att ikraftträdandet har en tidplan som tar höjd för de utmaningar som framgår av betänkandet och vårt remissvar.

- Föreningen är öppen för att det i framtiden införs ett krav på att behovet av ekologisk kompensation ska utredas i samband med prövning av **ny större exploatering av värdefulla mark- och vattenområden**. En viktig förutsättning är dock att behovet av skyddsåtgärder och eventuella kompensationsåtgärder bedöms i en **samlad prövning**, där den sammantagna påverkan på miljön prövas ur ett helhetsperspektiv med utgångspunkt från hela skadelindringshierarkin.
- När det gäller **befintliga verksamheter** anser föreningen att "gamla miljöskulder" inte ska kunna leda till krav på ekologisk kompensation. Föreningen är öppen för att det i framtiden i samband med prövning av en ändring, som skulle innebära tillkommande större exploatering av värdefulla mark- och vattenområden, ställs krav på att behovet av ekologisk kompensation utreds. Även i detta fall förutsätts en **samlad prövning** av behovet av skyddsåtgärder och eventuella kompensations-åtgärder.
- Föreningen är positivt inställd till förslaget om att införa en försöksverksamhet av kompensationspooler men anser att även näringslivet bör involveras för att härmed tillvarata kunskaper och öka näringslivets engagemang.
- Det är viktigt att Naturvårdsverket får i uppdrag att ta fram en praktiskt inriktad vägledning. Föreningen anser att det finns behov av olika typer av vägledningar som kan stimulera tillkomsten av frivilliga kompensationsåtgärder.
- Med hänsyn till att det återstår ett stort utvecklingsarbete anser föreningen att det är klart olämpligt att nu ställa formella krav på utredning och genomförande av ekologisk kompensation.

Generella synpunkter

Energiföretagen Sverige är positiv till åtgärder som kan stimulera och möjliggöra frivilligt genomförande av ekologisk kompensation i samband med större exploateringar och ingrepp i värdefulla mark- och vattenområden eller som i övrigt stimulerar tillkomsten av frivilliga åtgärder som gynnar den biologiska mångfalden.

Föreningen anser att det finns ett stort behov av att åstadkomma ett effektivare och mer konsekvent arbete som syftar till att stimulera tillkomsten av ekologisk kompensation, speciellt i samband med större exploateringar av värdefulla mark- och vattenområden.

En nyckelfråga är att skapa transparens och förutsägbarhet men föreningen anser inte att utredningen lyckas presentera förslag eller underlag som bidrar till detta. Det är exempelvis inte klarlagt när krav på ekologisk kompensation kommer att ställas och enligt vilka kriterier vilket lämnar ett stort tolkningsutrymme. Föreningen anser att den föreslagna tvådelade prövningen av flera skäl är olämplig och dessutom saknar rättsligt stöd, se våra detaljerade synpunkter under rubriken "Principen om tvådelad prövning" nedan. Sammantaget bedöms detta inte leda till tillfredsställande förutsägbarhet. Dessutom leder detta till ökad komplexitet i prövningarna. Föreningen anser att betänkandet inte svarar mot förväntningarna på utredningen eller dess uppdragsbeskrivning. Flera och viktiga frågor lämnas öppna av utredningen, vilka inte kan överlämnas till rättstillämpningen.

Föreningen vill även påpeka att betänkandet i sig utgör ett omfattande, komplext och delvis svårgenomträngligt underlag. Föreningen anser vidare att konsekvensbeskrivningen inte är komplett. Dessutom saknas en analys av vilka principer som bör gälla för att bedöma och uppskatta kostnader för att genomföra ekologisk kompensation. Detta skulle leda till betydande osäkerhet för verksamhetsutövarna, vilket i sin tur bedöms hämma tillkomsten av viktiga projekt.

Energiföretagen Sverige anser sammanfattningsvis att förslagen i sin nuvarande utformning inte kan läggas till grund för lagstiftning, vilket innebär att kompletterande utredning måste

genomföras. Det behöver exempelvis tydligare definieras när ekologisk kompensation ska tillämpas. Vidare behövs en tydlig avgränsning för att klargöra att krav på ekologisk kompensation endast kan ställas om det är fråga om en större exploatering och ingrepp i värdefulla mark- och vattenområden. Dessutom måste lämpligheten av en tvådelad prövning noggrant analyseras. Härigenom kan bättre förutsägbarhet skapas.

Konsekvensbeskrivningen måste kompletteras

Föreningen noterar att remisskrivelsen innehåller en uppmaning till de myndigheter som är remissinstanser att särskilt ange *"hur de kan beröras och vilka konsekvenser förslagen kan få för myndigheten eller inom myndighetens område."* Myndigheternas egna och kompletterande konsekvensanalyser förväntas bidra till möjligheten att bedöma förslagets effekter. Vidare uppmanas statliga myndigheter att särskilt beakta ett antal preciserade frågeställningar, där Energiföretagen Sverige främst uppmärksammar följande:

- *"Konsekvenser av och möjligheter att tillämpa förslagen vid exploatering eller annan ändrad markanvändning, med hänsyn till frågor som rör bl.a. äganderätt, råddighet, möjlighet till långsiktiga ekonomiska åtaganden, m.m. Myndigheten bör analysera och redovisa detta både för myndighetens egen del och för andra aktörer inom myndighetens område."*
- *Konsekvenser av att, som förslaget anger, införa föreslagna lagstiftningsändringar och först därefter införa lösningar med kompensationspooler, arbeta fram vägledningar, etc."*

Föreningen delar departementets syn att det erfordras kompletterande konsekvensanalyser för att kunna bedöma förslagets effekter, bl a med avseende på frågor rörande äganderätt (rättskraftens omfattning) och råddighet.

Med hänsyn till de uppenbara bristerna när det gäller utredningens analys av förslagets konsekvenser, anser föreningen att regeringen måste sammanställa inkomna synpunkter och därefter ta ställning till om förslaget behöver omarbetas. Om regeringen därefter anser att ett förslag (efter eventuell omarbetning/komplettering) ska kunna bli föremål för lagstiftning är det nödvändigt att bereda remissinstanserna en möjlighet att ta ställning till ett komplett förslag där alla dess konsekvenser redovisas samlat. Detta gäller särskilt de som är eller företräder verksamhetsutövare. Föreningen anser att det är formellt felaktigt om ett bristfälligt förslag, som i väsentliga avseenden kompletteras efter genomförd remissomgång, leder till ny lagstiftning utan att remissinstanserna har beretts förnyad möjlighet att inkomma med synpunkter.

När det gäller de **samhällsekonomiska konsekvenserna** av förslaget redovisar utredningen sin kortfattade analys på sid. 367-368. Föreningen anser att samhällsekonomiska "förluster" noggrant måste analyseras i den fortsatta beredningen av förslagen. Med utgångspunkt från att föreningen bedömer att förslaget kan försvåra såväl befintlig som tillkommande samhällsviktig infrastruktur måste det ske en avvägning mellan behovet av ekologisk kompensation och att upprätthålla samhällsviktig verksamhet.

Med hänvisning till vad som framförs ovan i detta avsnitt avstyrker Energiföretagen Sverige utredningens lagförslag.

Principer som bör präglade en eventuell ny lagstiftning

Energiföretagen Sverige delar som sagt utredningens syn på att åtgärder kan behövas för att stimulera ekologisk kompensation, i synnerhet när det är fråga om ny större exploatering på mycket värdefulla mark- och vattenområden.

Redan idag finns det möjlighet att ställa krav på *"särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför"* (16 kap. 9 § miljöbalken) men det saknas tillräcklig erfarenhet från praktisk tillämpning av denna bestämmelse. Detta innebär

att det är svårt för verksamhetsutövaren att förutse vilka krav på åtgärder som kan uppkomma vid en prövning, vilket i sin tur leder till osäkerhet när verksamhetsutövaren ska fatta beslut om ett projekt ska genomföras. Föreningen saknar en analys från utredningens sida när det gäller möjligheten att inom ramen för nuvarande bestämmelse stimulera tillkomsten av ekologisk kompensation.

Föreningen kan konstatera att det finns ett behov av ett utvecklat system för kompensationsåtgärder, exempelvis behövs vägledning, praktiska tillämpningar, kompensationspooler, etc. Dessutom saknas metoder för att kunna bedöma effekten av en tänkt kompensationsåtgärd. Brist på kunskap hos verksamhetsutövare och myndigheter kan också bli ett hinder vid beslut och genomförande av kompensationsåtgärder. Det är inte rimligt att kräva att verksamhetsutövare ska genomföra vetenskapliga undersökningar. Slutsatsen är att det är alldeles för tidigt att införa ytterligare krav på bedömningar av behovet av kompensationsåtgärder.

Föreningen är öppen för att det i framtiden införs ett krav på att behovet av ekologisk kompensation ska utredas i samband med **prövning av ny större exploatering** av värdefulla mark- och vattenområden. En viktig förutsättning är dock att behovet av skyddsåtgärder och eventuella kompensationsåtgärder bedöms i en **samlad prövning**, där den sammantagna påverkan på miljön prövas ur ett helhetsperspektiv med utgångspunkt från hela skadelindringshierarkin. Föreningen anser att den av utredningen föreslagna tvådelade prövningen av flera skäl är olämplig och dessutom saknar rättsligt stöd.

När det gäller **befintliga verksamheter** anser föreningen att "gamla miljöskulder" inte ska kunna leda till krav på ekologisk kompensation. Föreningen är öppen för att det i framtiden i samband med prövning av en ändring av en verksamhet, som skulle innebära tillkommande större exploatering av värdefulla mark- och vattenområden, ställs krav på att behovet av ekologisk kompensation utreds. I enlighet med vad som framförs ovan förutsätter detta en **samlad prövning** av behovet av skyddsåtgärder och eventuella kompensationsåtgärder.

Energiföretagen Sverige anser att vid eventuella kommande krav på ekologisk kompensation, måste hänsyn tas till behovet av samhällsnyttig och i synnerhet nödvändig verksamhet. Vidare bör uppmärksammas miljökonsekvenserna av att energiproduktion eller produktion av nödvändiga varor och tjänster riskerar att "flytta utomlands" vid orimliga krav på ekologisk kompensation.

Föreningen anser även att det är viktigt att kompensation som gjorts inom ramen för en tidigare tillståndsprövning eller på frivillig basis, kan tillgodoräknas vid en senare prövning som grundar sig på eventuellt kommande formella krav. Föreningen bedömer att ett sådant klarläggande skulle stimulera tillkomsten av frivilliga kompensationsåtgärder.

Föreningen anser att det inte är verksamhetsutövaren som ska ansvara för att en genomförd kompensationsåtgärd ger avsedd effekt och fyller sitt syfte, dvs detta bör ligga utanför egenkontrollen. Föreningen konstaterar vidare att det idag saknas förvaltningsmodeller och metoder för att utvärdera effekterna av kompensationsåtgärder. En sådan utvärdering kräver gedigna vetenskapliga kunskaper, vilket inte rimligen kan krävas av en verksamhetsutövare.

Ikraftträdande av eventuell ny lagstiftning

Det framgår tydlig i betänkandet att tillämpningen av de lagändringar som föreslås kommer att förknippas med stora svårigheter för alla inblandade aktörer och inte minst för verksamhetsutövarna. Det kan återigen påtalas att det i dagsläget (vilket också poängteras i betänkandet) i Sverige inte finns något etablerat eller fungerande system för ekologisk kompensation även om det finns intressanta och spännande initiativ. En farhåga är att förhastade ändringar i lagstiftningen utan rimliga övergångsbestämmelser kan leda till att

enskilda verksamhetsutövare får bära på ansvaret för utveckling av komplexa lösningar för kompensationsåtgärder.

Om lagstiftaren genomför utredningens förslag vill föreningen understryka behovet av att ikraftträdandet har en tidplan som tar höjd för de utmaningar som framgår av betänkandet och vårt remissvar. Det är viktigt att uppmärksamma det stora utvecklingsarbete som faktiskt återstår, innan man kan ställa formella krav på ekologisk kompensation för enskilda verksamheter. Det behöver till exempel utvecklas kompensationspooler, bedömningsmodeller och vägledningar. I annat fall riskerar enskilda verksamhetsutövare åläggas att vidta kompensationsåtgärder som kan innebära svårlösta frågor om bl.a. om markåtkomst.

Detaljerade synpunkter på utredningens förslag

Principen om tvådelad prövning

Energiföretagen delar inte bedömningen att den regel som i betänkandet kallas ”principen om tvådelad prövning” är lämplig. Det saknas rättsligt stöd för en tvådelad prövning av verksamheter i det så kallade vardagslandskapet. De två rättsfall som anges som stöd för principen i betänkandet avser i det ena fallet prövning enligt Natura 2000-bestämmelserna och i det andra fallet fridlysningsbestämmelserna. Däremot finns stöd för att kompensation beaktats vid tillståndsprövning. I MÖD 2006:49, som refereras i Miljöbalken En Kommentar (Bengtsson m.fl. 3:16), fann Mark- och miljööverdomstolen att verksamheten i en täkt inte skulle medföra påtaglig skada på riksintresse för naturvård, då bolaget erbjudit sig att kompensera förlusten av viss skyddsvärd fåladsmark genom att bevara och restaurera andra närliggande områden på sådant sätt att denna typ av mark skulle komma att öka. Föreningen noterar vidare att Mark- och miljööverdomstolen i flera avgöranden under senare tid prövat etablering av vindkraftverk i renbetesland. Domstolen har därvid föreskrivit villkor om kompensation för rennäringen. I avgörandena finns inget som tyder på domstolen delat upp prövningen i två delar. Såvitt föreningen känner till tillämpas inte någon princip om tvådelad prövning av verksamheter i andra länder. Föreningen kan inte heller se att en sådan princip följer av de standarder som tagits fram av Biodiversity Offsets Programme (BBOP).

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

Ett exempel på en situation då ekologisk kompensation kan vara lämplig är uppförande av vindkraftverk i närheten av tjäderspelplatser. Idag tillämpas ofta skyddsavstånd på en kilometer till tjäderspelplatser med fler än fem tuppar (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 19 juni 2018, M 6331-17). Av syntesrapporten Vindkraftens påverkan på fåglar och fladdermöss, Naturvårdsverkets rapport 6740 framgår att de forskare som författat rapporten bedömer att skyddszoner för enbart spelplatser, och enbart i förhållande till vindkraft, knappast är något som gagnar tjäderna eller orrens bevarandestatus. Istället föreslår författarna ökat fokus på de här arternas livsmiljöer, där spelplatser ingår, även i vindkraftsammanhang. Med livsmiljöer menar föreningen då både spelplatser, miljöer där hönorna föder upp ungar, samt miljöer där vuxna skogshöns

spenderar övriga delar av året. Sådana miljöer bör i och i anslutning till vindkraftparker i skogsmiljö skötas på ett sätt som gynnar skogshöns. Villkor om sådan skogsskötsel skulle kunna kopplas till tillståndsgivning på samma sätt som exempelvis skyddsavstånd kopplas till tillståndsgivande idag. Ett medlemsföretag har mot bakgrund av vad som framgår av syntesrapporten och rekommendationer från experter valt att ansöka om tillstånd för att bygga vindkraftverk inom en kilometer från tjäderspelplatser (dock inte på själva spelplatsen). I gengäld har bolaget avtalat med berörda markägare att göra en avsättning av skog som bedöms vara viktiga livsmiljöer för tjäder och att bedriva skogsbruk med särskild hänsyn till tjäder. Med sådana kompensationsåtgärder bedömer forskare och experter på tjäder att situationen sammantaget blir bättre för tjäder än om skyddsavstånd iakttagits till spelplatsen. Sådan kompensation skulle inte vara möjlig att genomföra inom ramen för en tvådelad prövning.

Utredningens analys (sid 136-137) visar även på stora svårigheter när det kommer till att just skilja på skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder, vilket ytterligare talar emot en tvådelad prövning. Prövningar av verksamheter enligt MB tenderar att bli mer komplexa med bland annat långa prövningsförfaranden. De förslag som läggs fram med bland annat tvådelad prövning i kombination med det stora tolkningsutrymmet, gällande när krav på ekologisk kompensation kan komma att ställas, bedöms leda till minskad förutsägbarhet, dvs ökad rättsosäkerhet, samt skapar ökad komplexitet i redan komplexa prövningar. Det saknas även en analys av de prövningstekniska konsekvenserna av en tvådelad prövning.

Förutom vad som sägs om tvådelad prövning ovan är föreningen positiv till att skadelindringshierarkin tillämpas och att den regleras i MB. Det bedöms inte rimligt att reglera den i en ny bestämmelse i 2 kap. MB, då begrepp för skyddsåtgärder redan idag beskrivs i flera avsnitt i MB. I stället föreslår föreningen att 2 kap. 3 § MB omformuleras så att den också beskriver skadelindringshierarkin samt att övriga relevanta bestämmelser i MB ändras så att samma terminologi används.

Sammanfattningsvis anser föreningen att den föreslagna tvådelade prövningen inte är ändamålsenlig, eftersom det är helheten av positiva och negativa effekter som ska bedömas vid en miljöbalksprövning. Föreningen står därför fast vid de synpunkter som branschen lämnade vid svar på Naturvårdsverkets utkast till prövningsvägledning 2015: *"En samlad prövning där den sammantagna påverkan på miljön prövas ur ett helhetsperspektiv kan skapa större nytta. På så sätt kan en åtgärd eller en verksamhet som tillsammans med en kompensationsåtgärd som ur ett landskapsperspektiv är bättre för miljön än ett nollalternativ tillåtas. En sådan prövning kommer också att öka motivationen hos verksamhetsutövare att ta egna initiativ till att hitta lösningar som sammantaget är bättre från miljösynpunkt än nollalternativet."*

Bedömning av behov och rimlighet av ekologisk kompensation

Energiföretagen Sverige förutsätter att eventuella krav på kompensation, på samma sätt som skyddsåtgärder, bara kan ställas om de är rimliga, ändamålsenliga och ger ett ekologiskt mervärde.

Utredningen synes utgå från att kompensation ska ske för alla exploateringar i alla mark- och vattenområden till skillnad från utredningsdirektivet som avser stora exploateringar i värdefulla mark- och vattenområden. Föreningen anser att utredningen till viss del inte fullgjort sitt uppdrag. Utredningen utelämnar orden "större" (exploatering) samt "värdefulla" (mark- och vattenområden) och i stället anges enbart "exploatering" samt "mark- och vattenområden".

Det är därför oklart när ekologisk kompensation kommer att krävas. Vid en eventuell framtida lagstiftning på området måste det tydligt framgå under vilka förhållanden krav på kompensation kan ställas.

När det gäller prövningar enligt MB anser föreningen exempelvis att man bör fokusera på biologisk mångfald på en regional och nationell nivå men det behövs även en tydligare definition av vad "motverka nettoförlust av biologisk mångfald" innebär (det vill säga vilken typ av påverkan som omfattas). En lämplig avvägning skulle kunna vara att behov av kompensation behövs vid intrång i höga naturvärden, i livsmiljöer för skyddade arter eller grön infrastruktur.

Utredningen föreslår att kompensation bara ska krävas när kravet på kompensation inte är orimligt. Om regeringen bedömer att det är lämpligt att införa ett krav på ekologisk kompensation är det viktigt att det tydligt framgår vad som kan anses vara rimlig omfattning av en enskild kompensationsåtgärd. De nivåer som utredningen redovisar och bedömer vara försumbara, måste i normalfallet anses vara orimliga.

Föreningen anser att utredning rörande ekologisk kompensation endast ska kunna krävas i projekt som innebär nya större ingrepp i mark- och vattenområden och som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Syftet med ändringen av 6 kap MB som infördes 1 januari 2018, var att tydligare särskilja på prövningen av verksamheter och åtgärder som antas medföra betydande miljöpåverkan med de som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Kompensation för ekosystemtjänster - utmaningar

Föreningen anser att det inte är lämpligt att ställa krav på kompensation för påverkan på ekosystemtjänster, åtminstone utanför tätbebyggda områden, eftersom konsekvenserna av en sådan reglering skulle bli mycket svåra att förutse. Begreppet ekosystemtjänst har en vid betydelse och kan omfatta många skilda aspekter. Ekosystemtjänster innefattar i stort sätt allt från produktion av livsmedel och virke till subjektiva upplevelsevärden (t ex rofylldhet, känslan av sammanhållen natur m m). Vissa av dessa är ytterst svåra att kompensera. Föreningen kan konstatera att begreppet ekosystemtjänster inte är tillräckligt moget för att kunna innefattas i ett krav på ekologisk kompensation.

Påverkan på ekosystemtjänster är dessutom svår att identifiera, kvantifiera och förutse. Det är även en utmaning när det gäller att värdera ekosystemtjänster. Den metod som refereras till i utredningen (habitat hektar) hanterar inte ekosystemtjänster utan fokuserar på naturvärdeskompensation. En viktig aspekt att känna till, om denna metod ska användas, är att de mätparametrar som man väljer och som ska symbolisera områdets biologiska mångfald (dvs de så kallade attributen som tillsammans blir områdets "kvalitetsvärde") per automatik blir utbytbara eftersom de slås ihop till ett och samma värde. Det behöver således inte vara så att man exempelvis kompenserar rekreativvärden med rekreativinriktade åtgärder utan kvalitetsvärdet kan bli lika högt för kompensationen om man gör åtgärder som höjer värdet för någon av de andra mätparametrar som valts ut. Inkluderar man då väldigt olika typer av mätparametrar (dvs allt mellan kulturella ekosystemtjänster, arter och habitatstrukturer) tillåts man att byta "äpplen mot päron". Hur detta kommer hanteras i praktiken och de enskilda fallen kommer bli en av utmaningarna om kvantitativa värderingsmodeller ska tillämpas i praktiken.

Kostnader för ekologisk kompensation - behovet av ytterligare analyser

I utredningen påpekas svårigheten i att uppskatta kostnader förknippade med ekologisk kompensation. Betänkandet hänvisar till olika studier som grovt uppskattar dessa kostnader till mellan ett och fem procent av de aktuella verksamheternas totala kostnad. Det bör först påpekas att 1 - 5 % av ett projekts totala kostnad inte är försumbart utan kan äventyra ekonomin för vissa verksamheter. Det behövs en närmare analys av de kostnader som en ny reglering av ekologisk kompensation kan innebära eftersom betänkandet grundar sig på grova uppskattningar från andra källor.

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

Föreningen kan konstatera att kompensationsåtgärder är oftast svårsmätbara. Det kan bli subjektiva värderingar vilket underminerar rättssäkerheten. Det kan handla om parametrar som inte går att värdesätta eller att man har fel parameter som utgångspunkt. Det är oklart hur myndigheter kommer att hantera kritiska parametrar, hur påverkansgränsen kan definieras och hur rättssäkerheten kan tillgodoses.

Verksamhetsutövare och privata markägare inte involverade i utredningsarbetet

Projektörer, markägare och andra privata aktörer har inte, på annat vis än genom remissförfarande, varit involverade i utredningens arbete. Detta är en brist vilken föreningen anser avspeglas i slutresultatet. Utredningen är fokuserad på kravställning snarare än att lösa frågan kring hur ekologisk kompensation ska komma in i tillståndsprocessen enligt vad som anges i direktiven. Föreningen anser att detta angreppssätt inte tillvaratar de möjligheter som enskilda aktörers engagemang och initiativ skulle kunna medföra.

Projektörernas medverkan blir extra viktigt när det kommer till förslaget om kompensationspooler. När förslaget sammanfattas i utredningen nämns endast samverkan med intresserade kommuner men föreningen vill betona vikten av att även inkludera projektörer och privata markägare. Att hitta lösningar för markåtkomst är en av de viktigaste frågorna för verksamhetsutövare och kompensationspooler kan då vara en lösning. Det är därför ytterst viktigt att dessa aktörer bjuds in för att aktivt delta och ha inflytande i arbetet snarare än att man från myndigheternas sida endast för en dialog med dessa parter. Det förslag som presenteras uppfattas som främst fokuserat på försöksverksamheter för områden som planläggs enligt plan- och bygglagen (PBL). Det bör noteras att det torde finnas större utmaningar med att utveckla kompensationspooler för verksamheter som prövas enligt MB då bredden och variationen mellan de olika verksamheterna som prövas här kan antas bli större än de detaljplaner och översiktsplaner som prövas enligt PBL. Därmed drar föreningen slutsatsen att det bör övervägas försöksverksamheter för kompensationspooler inriktade på verksamheter som prövas enligt annan lagstiftning än PBL, för att fullt ut få en uppfattning av de utmaningar som det innebär att införa ett fungerande system för ekologisk kompensation. Föreningen ser att det finns en del risker med ekologisk kompensation t ex att markpriser kan drivas upp. Det är därför viktigt att det finns flera olika alternativ att välja på och att flera olika typer av markägare kan godkännas som tillhandahållare av kompensationsmark.

Det ska kunna vara möjligt att utföra direkta kompensationsåtgärder inom områden som verksamhetsutövaren har markåtkomst till. Om åtgärder utförs inom sådana områden (såsom ledningsgatan) underlättas ett kontinuerligt utförande av åtgärder samt uppföljningen.

Behovet av vägledning och hantering av återstående utmaningar

Föreningen är positiv till förslaget att Naturvårdsverket ska ta fram en vägledning eftersom det fortfarande finns stora utmaningar när det kommer till den praktiska tillämpningen. Det är därför mycket viktigt att den vägledning som tas fram tydligt redogör för vad som gäller i olika situationer när det gäller ex värderingsmetodik, prioriteringar för kompensationens

inriktning, avtalslängd mm. Hur denna vägledning utformas kommer ha en stor betydelse för att faktiskt leverera det som denna utredning har haft som syfte: att föreslå åtgärder för en effektiv tillämpning av ekologisk kompensation.

Det finns behov av en vägledning för att kunna genomföra noggrann konsekvensanalys av följd effekter som ett genomförande av kompensationsåtgärder kan ha på såväl natur som på berörda och angränsande fastigheter. Vidare behövs för hur åtgärderna ska kunna skötas förvaltas.

Det är viktigt att hitta ett tillvägagångssätt där man utgår från den "slutliga nivån" av biologisk mångfald som finns på platsen efter ett ingrepp. I flera av branschens verksamheter innebär påverkan inte att biologisk mångfald försvinner utan snarare förändras. Detta kan leda till att nya typer av miljöer skapas och dessa kan ha mycket höga och betydelsefulla värden för biologisk mångfald, ex i ledningsgator. Om detta inkluderas kommer frivilliga åtgärder, såsom anpassad skötsel, stimuleras.

Föreningen anser att det är nödvändigt att tillåta en viss flexibilitet när det gäller kompensationsåtgärder, både gällande typ av kompensation och avstånd till skadan, för att inte fastna i den flaskhals som markåtkomst kan innebära. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket samlar in erfarenheter från länsstyrelsernas arbete med grön infrastruktur vilket är positivt. Både genomförande och naturvårdsnytta skulle gynnas om det var möjligt att genomföra kompensationsåtgärder som gynnar grön infrastruktur på landskapsnivå. Att binda samman kompensation för enskilda exploateringar med handlingsplaner för grön infrastruktur skulle kunna vara en möjlig väg framåt för att hitta områden där kompensationsåtgärder gör stor nytta och flera kompensationsåtgärder från fler olika exploateringar skulle på det sättet kunna samlas i likhet med grundtanken för kompensationspooler. Om en kompensationsåtgärd kan visas ha stor positiv effekt för grön infrastruktur bör detta motivera att det går att kompensera långt bort från skadan och därmed inte leda till krav på att kompensationens yta ska vara större just för att kompensera för avstånd mellan kompensations- och påverkansområde (som skrivs på s 138).

Naturvårdsverket har redan inlett arbetet med att samla in erfarenheter från Botniabanan när det gäller metrik (s 318). Hur kompensation kommer att fungera i praktiken kommer i hög grad att påverkas av vilka krav som ställs på värderingsmodell/metrik och vägledningen kommer därmed sannolikt att bli viktig. Den kommer i hög grad påverka huruvida tillämpningen av ekologisk kompensation är effektiv och konsekvent. Det är mycket svårt att mäta biologisk mångfald och ekosystemtjänster på ett kvantitativt sätt. De erfarenheter som finns från att använda den s.k. habitathektarmetoden i en svensk kontext visar på flera av de utmaningar som ett kvantitativt angreppssätt innebär. Det är därför viktigt att Naturvårdsverket får i uppdrag att ta fram metrik som är praktisk tillämpbar.

Föreningen anser att det är viktigt att ha en metod som grundas på SIS-standarderna för naturvärdesinventeringar, vilket inte är fallet med den s.k. habitathektarmetoden som kräver att man samlar in annan data utöver vad som normalt görs vid en naturvärdesinventering. Habitathektarmetoden är därför omfattande och tenderar att bli utredningsintensiv. Att hitta en lämplig nivå när det kommer till metrik är en av de främsta utmaningarna, och som utredningen konstaterar, ett det mest krävande steget i en kompensationsutredning (vid sidan av att hitta lämpliga kompensationsmarker).

Det finns stor risk för resursbrist inledningsvis vilket kan försena projekt. Det gäller såväl på konsultsidan som hos remissinstanser (länsstyrelsen) och prövningsmyndigheten. I och med att området är komplext och förhållandevis nytt kommer det sannolikt medföra längre handläggningstider.

Det kommer behövas olika typer av vägledning beroende på vilken inriktning kompensationen bör ha.

Vägledningen bör klargöra hur planprocesser och exploatering i stadsmiljö hanteras kontra tillståndsgivning. Det finns också behov av att klargöra hur andra åtgärder t ex de åtgärder som görs inom ramen av branschens miljöfond för vattenkraft hanteras. Kommer de att accepteras som kompensationsåtgärder eller kommer man att kräva ytterligare åtgärder?

Även andra aspekter behöver tydliggöras bland annat längden på kompensation. Det är viktigt att klargöra om kompensationen gäller för alltid eller under begränsad tid. Vid inventering av en metod behöver man referensvärden vilka ofta saknas, vilket gör det svårt att följa upp metoden. Det krävs också olika referensområden för jämförelse.

Erfarenheter från andra länder bör tillvaratas. Det finns en del erfarenheter från andra länder, bland annat Tyskland där man började arbeta med ekologisk kompensation redan på 1970-talet. I Australien finns erfarenheter från delstaten Viktoria som inbegriper metod, vägledning och base line data. Fördelen är att systemet finns på plats och att alla aktörer medverkar.

Stockholm som ovan



Pernilla Winnhed
VD, Energiföretagen