

Kommittédirektiv



En effektivare och mer konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation

Dir.
2016:23

Beslut vid regeringssammanträde den 17 mars 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska identifiera och föreslå åtgärder för att åstadkomma en effektivare och mer konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation i samband med större exploatering och ingrepp i värdefulla mark- och vattenområden. I detta ingår att säkerställa förutsägbarheten vid krav på kompensation och att underlätta ett kostnadseffektivt och långsiktigt verksamt genomförande av såväl frivilliga som obligatoriska kompensationsåtgärder, samt att verksamhetsutövare ges faktiska och rättsliga förutsättningar att genomföra kompensation. Åtgärderna ska syfta till att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Utredaren ska särskilt analysera hur tillämpningen av befintliga regelverk kan effektiviseras och hur kompensation kan stimuleras på frivillig basis. Vidare ska utredaren analysera hur tillgången till mark- och vattenområden där kompensationen kan genomföras kan förbättras, och hur ett tillräckligt underlag för utformningen av kompensationsåtgärder kan tas fram på ett effektivt sätt. Utredaren ska i analysen särskilt ta hänsyn till miljökvalitetsmålen, principen om att förorenaren ska betala för miljöskador och regeringens förenklingsarbete för mer ändamålsenliga regler liksom behovet att kunna genomföra angelägna bygg- och anläggningsprojekt. I uppdraget ingår att se över relevant lagstiftning och vid behov föreslå författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2017.

Bakgrund

Regeringen arbetar fortlöpande med att integrera betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster i relevanta politikområden och processer. Ekonomiska styrmedel bör användas för att bidra till detta. Ekologisk kompensation är ett verktyg för att tillämpa principen om att förorenaren ska betala för miljöskador. Denna princip är allmänt accepterad i miljöarbetet såväl internationellt som i Sverige, men den har endast i begränsad omfattning tillämpats i samband med skador på naturmiljöer eller biologisk mångfald. Detta beror till stor del på att det ofta är svårt att på ett tillförlitligt och kostnadseffektivt sätt bedöma omfattningen av skadorna och att identifiera adekvata kompensationsåtgärder.

Ekologisk kompensation består normalt i att naturvärden åter- eller tillskapas och därefter förvaltas. Ekologisk kompensation tillämpas både för att främja bibehållande av naturvärden och för att tillgodose andra intressen, bl.a. viktiga ekosystemtjänster som fiske, rennärning, rekreations- och friluftslivsmöjligheter samt kulturmiljövärden. Krav på kompensation riktas i dag gentemot privata och offentliga aktörer i samband med bl.a. tillståndsgivning enligt miljöbalken, men kompensation kan också genomföras på frivillig basis vilket sker i växande omfattning.

I olika internationella organisationer, t.ex. inom FN och OECD, har vägledningar om ekologisk kompensation tagits fram. Inom ramen för dessa organisationer har samarbeten utvecklats mellan naturvårdsorganisationer och företrädare för intressenter såsom utvecklingsfinansiärer, exploatörer och förmedlare av kompensationsåtgärder. Ekologisk kompensation betraktas även ur ett socialt perspektiv. För att stärka svaga grupperns ställning utvecklas säkerhetsmekanismer som säkrar medinflytande för lokalbefolkningen och även metoder för att säkra att kompensationen inte innebär att exploatörer kan köpa sig fria från ansvar. Ekologisk kompensation och säkerhetsmekanismer ingår bland de metoder för finansiering av åtgärder för biologisk mångfald som sammanställts inom Konventionen om biologisk mångfald. Europeiska kommissionen förbereder

ett initiativ om att undvika nettoförluster av biologisk mångfald (No Net Loss). Under förberedelserna för kommissionens initiativ har ekologisk kompensation diskuterats, bl.a. i en informell expertgrupp och i en omfattande allmän konsultation. Flera europeiska länder, bl.a. Tyskland, Storbritannien och Frankrike, har sedan flera år utvecklade system för att underlätta ekologisk kompensation. Det innefattar bl.a. mekanismer för att förbättra tillgången till mark- och vattenområden där kompensationsåtgärder kan genomföras, genom att skapa marknader för kompensation för förlorade naturvärden. Även Nordiska ministerrådet har engagerat sig i frågan och har tagit fram en genomgång av tillämpningen av ekologisk kompensation i de nordiska länderna.

I de internationella sammanhangen betonas även vikten av att använda en s.k. skadelindringshierarki, vilket innebär att skador i första hand ska undvikas, i andra hand minimeras och avhjälpas och endast i sista hand kompenseras. Skadelindringshierarkin betonas särskilt när det handlar om förstörelse av områden med höga naturvärden eller ekosystemtjänster av stor social eller ekonomisk betydelse.

Utredningsbehov

Naturvårdsverket har identifierat stora skillnader mellan olika myndigheter och olika delar av Sverige vad gäller tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser om ekologisk kompensation. Miljöbalkens olika bestämmelser om kompensation vid negativ påverkan på natur- och kulturmiljön ställer i viss mån olika krav på kompensationsåtgärdernas inriktning, omfattning och lokalisering, vilket bidrar till svårigheter för verksamhetsutövaren att förutsäga vilka krav som kommer att ställas och även till konkurrensnedvridning mellan sektorer. Ofta väcks frågan om kompensationsåtgärder i ett sent skede av tillståndsprocesser, vilket försämrar förutsägbarheten, försvårar verksamhetsutövares planering och förlänger tiden för miljöprövning.

Överlag kompenseras mindre intrång i skyddade områden eller intrång i icke formellt skyddad natur mycket sällan. Den samlade kumulativa skadan på biologisk mångfald och eko-

systemtjänster från exploateringar och ingrepp är stor. Det behövs dock en djupare analys och ett förbättrat underlag för att jämföra kostnad och nytta med ekologisk kompensation då påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster i det enskilda fallet är mer begränsad.

Viktiga faktorer som gör det svårt att åstadkomma välgrundade och effektiva kompensationsprocesser är bristen på verktyg för att bedöma vad som är en skälig och effektiv kompensation, begränsad tillgång till lämpliga mark- och vattenområden och höga transaktionskostnader i själva genomförandet och tillsynen av åtgärder. Det är angeläget att identifiera åtgärder som på ett så tidigt stadium som möjligt underlättar ett kostnadseffektivt arbete med att ta fram underlag för bedömning av lämpliga kompensationsåtgärder. Det är vidare angeläget att identifiera åtgärder som ökar förutsägbarheten och skapar faktiska och rättsliga förutsättningar för ett effektivt genomförande av ekologiska kompensationsåtgärder till rimliga kostnader och utan att tillståndprocesser fördröjs. Frågan om hur stor flexibilitet som är rimlig, vad gäller överensstämmelse mellan de typer av värden som går förlorade respektive tillskapas, är av intresse både för att underlätta ekologisk kompensation och för att ge goda resultat i miljön.

Intresset ökar bland kommunerna att utveckla planeringen av den fysiska miljön för att mer effektivt tillgodose naturvärden och behovet av ekosystemtjänster. Flera kommuner och företag är idag intresserade av att kompensera för intrång i naturmiljön som har negativa effekter på biologisk mångfald och ekosystemtjänster. En utvecklad fysisk planering och regionala handlingsplaner för grön infrastruktur, tillsammans med s.k. ekosystemtjänstbedömningar, kan underlätta för kommuner att identifiera områden som har ett betydande allmänt intresse och områden där ekologisk kompensation kan göra särskilt stor nytta. Idag saknas bestämmelser om kompensation i plan- och bygglagen, samtidigt som en stor del av de intrång som sker endast prövas enligt denna lagstiftning.

Den internationellt framträdande principen om en skadelindringshierarki återspeglas inte uttryckligen i miljöbalken men har ändå i viss utsträckning kommit till uttryck i dess tillämpning,

genom att prövningen av en verksamhets tillåtlighet och lokalisering görs i ett första steg, medan frågor om kompensation aktualiseras först efter att verksamheten har getts ett godkännande. Det är viktigt att ta hänsyn till risken för att tillstånd lämnas för verksamheter och åtgärder med olämpliga lokaliseringar och att incitamenten att använda bästa tillgängliga teknik och utveckla effektiva skyddsåtgärder försvagas, i den händelse att kompensationsåtgärder vägs in i tillståndsprövningen.

Uppdraget om en effektivare och mer konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation

Utredaren ska analysera miljöbalken och annan lagstiftning som rör exploatering och ingrepp i mark- och vattenområden i syfte att klarlägga förutsättningarna för att åstadkomma en effektivare och mer konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation i samband med större exploatering och ingrepp i värdefulla mark- och vattenområden. Utredaren ska analysera de kostnader för samhället som följer av det befintliga regelverket och lämna förslag på hur man kan åstadkomma ekologisk kompensation till låga transaktionskostnader i syfte att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Förslagen ska ge kostnadseffektivitet och ta tillvara möjligheter till effektivitetsvinster, bl.a. genom att säkerställa förutsägbarheten vid krav på kompensation och genom att möjliggöra ett kostnadseffektivt genomförande av såväl frivilliga som obligatoriska kompensationsåtgärder. Utredaren kan vid behov föreslå författningsändringar.

Förslagen ska präglas av transparens och tydliga ansvarsförhållanden samt möjliggöra effektiv tillsyn och utvärdering. Förslagen ska vidare utformas med hänsyn till behovet av en rimlighetsavvägning där nyttan av obligatoriska kompensationsåtgärder jämförs med kostnaderna, så att nya krav inte inriktas mot områden med begränsade värden och så att planering och byggande inte försvåras i onödan. Förslagen ska vidare utformas så att retroaktivitet och försvårande av pågående markanvändning inom areella näringar undviks. Utredaren ska inte lämna förslag som påverkar ett tillstånds rättskraft enligt 24

kap. miljöbalken. Vid analysen ska utredaren ta hänsyn till miljö kvalitetsmålen och principen om att förorenare ska betala för miljöskador (den i internationella sammanhang så kallade Polluter Pays Principle), liksom till regeringens regelförenklingsarbete för mer ändamålsenliga regler. Utredaren ska också ta hänsyn till att det i skogsvårdslagen (1979:429) finns begränsningar av vilken hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen som den enskilde ska visa. Pågående arbete i centrala myndigheter med regeringsuppdraget om kommunikationssatsning om ekosystemtjänster, tillsammans med internationellt samarbete om kartläggning och bedömning av ekosystemtjänsters värde bör beaktas. Sociala perspektiv ska beaktas, bland annat behovet av bostäder och en god boendemiljö och en mångfald av kulturmiljöer, samt regeringens mål om EU:s lägsta arbetslöshet år 2020.

Utredaren ska även analysera distinktionen mellan skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder och lämna förslag om hur kompensationsåtgärder bör beaktas vid prövningen av en verksamhet. Vid denna analys ska utredaren ta särskild hänsyn till den i internationella sammanhang framträdande principen om en skadelindringshierarki liksom behovet av rimlighetsavvägning. Utredaren ska analysera hur det går att säkerställa att ett tillräckligt underlag för lämpliga kompensationsåtgärder tas fram på ett kostnadseffektivt sätt. I detta ligger att bedöma hur och när underlag för utformningen av kompensationsåtgärder bör tas fram, med beaktande av befintliga bestämmelser för underlag, som t.ex. bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar och annat underlag i 6 kap. miljöbalken.

Utredaren ska även analysera de bestämmelser kring åtkomst till mark- och vattenområden som finns och vad dessa bestämmelser innebär för användningen av ekologisk kompensation både när det gäller ett tillfälligt och ett varaktigt utnyttjande av ett område för ekologisk kompensation. Utredaren ska föreslå de åtgärder som kan behövas för att förbättra tillgången till lämpliga mark- och vattenområden och åstadkomma ett kostnadseffektivt system för ekologisk kompensation. Utredaren ska analysera hur förslag som rör tillgången till mark- och vattenområden för kompensationsåtgärder kan komma att påverka

enskildas rättigheter ur ett grundlagsperspektiv. I den mån förslagen är fastighetsrättsliga ska utgångspunkten vara att åtkomsten till mark- eller vattenområden ska ske genom frivilliga avtal. Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag till ändringar av regler om tvångsvis markåtkomst (t.ex. expropriation).

Möjligheten att använda regionala handlingsplaner för grön infrastruktur för att identifiera områden som är lämpliga för genomförande av kompensationsåtgärder och förbättra tillgången till mark- och vattenområden bör särskilt beaktas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt uppmärksamma de samhällsekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, företag och enskilda inklusive miljöeffekter och effekter för näringslivet och möjligheten att tillgodose behovet av bostäder, infrastruktur och andra byggnadsverk. Frågan om resursbehovet för berörda prövnings- och tillsynsmyndigheter och andra statliga och kommunala aktörer ska belysas liksom andra genomförandeaspekter. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. Analysen ska genomföras av eller med stöd av personer med dokumenterad samhällsekonomisk kompetens respektive kompetens om fysisk planering. En redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts men avfärdats. Resonemang ska föras om vilka samhällsekonomiska avvägningar som har gjorts i frågor som påverkar compensationens transaktionskostnader och effektivitet. Utredaren ska därutöver bedöma och redovisa vilka effekter förslagen kan få för miljön. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en kontinuerlig dialog med berörda myndigheter och intressenter. Samråd ska även ske med Regelrådet vid upprättande av konsekvensbeskrivningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2017.

(Miljö- och energidepartementet)