

YTTRANDE

971029
 Miljödepartementet
 103 33 Stockholm

Betänkandet "Kompensation för förlust av miljövärden", Ds 1997:52

Centrum för biologisk mångfald (CBM) har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad remiss.

Allmänt

Enligt uppdraget från regeringen skall utredaren undersöka förutsättningarna och föreslå formerna för ett rättsligt system med kompensationskrav "för skada på biotoper vid större exploateringsföretag". Förslag om en offentlig utredning angående kompensationsbiotoper, som ett juridiskt/ekonomiskt styrmedel, väcktes ursprungligen i Boverkets Aktionsplan för biologisk mångfald vid byggd miljö. Kompensationsprincipen har även förordats av miljöbalksutredningen.

Utredningen diskuterar och förordar en miljörättslig praxis, efter tysk förebild, där värden som gått förlorade vid exploatering skall ersättas genom restaurering eller nyskapande av biotoper. Vinsten med denna modell, där miljövärden ersätts med "motsvarande värden", skulle vara att kringa de fallgropar och schabloniseringar som är förknippade med ett rent monetärt kompensationsssystem. Utredningen begränsar sig samtidigt till att föreslå reglering av företag i miljöer som åtnjuter visst befintligt skydd (t.ex. naturreservat, naturvårdsområden, samt natur- och kulturminnen). Således står mer triviala "vardagslandskap", men även oskyddade biotoper med miljövärden som kvalitativt kan anses uppfylla kriterier för naturskydd, utanför utredningens ramar. Utredaren anser dock detta förenligt med uppdragets krav på prioritering av värdefulla naturmiljöer.

CBM delar här inte utredarens åsikt utan förordar att lagförslaget inte inskränks till att omfatta endast formellt skyddade områden, utan också andra med värdefull natur. Av detta följer vikten av att begreppet värdefull ges en, i juridisk mening, mer tydlig definition.

I korthet går det föreslagna systemet ut på följande: Exploatören söker tillstånd hos berörd myndighet, varpå han åläggs att på egen bekostnad utreda ingreppets temporära och permanenta verkningar på miljön - miljökonsekvensbeskrivning (MKB) - samt hur eventuella skador kan repareras eller kompenseras. Dessa miljövärdande åtgärder kommer sedemera, vid bifall, att belastas exploatörens konto. Efter prövning kan myndigheten, i Sverige länsstyrelse eller kommun, som en sista utväg godkänna företaget om det är till samhällelig gagn och alternativa lösningar övervägts. Innan ett sådant beslut kan tas måste kompensationsaspekten vägas in. Kompensationsfrågan skall alltid avgöras av länsstyrelsen. Processen försätter här att exploatörens vilja/ förmåga att kompensera ingreppet inte, i sig, får styra myndighetens beslut. Detta för att undvika att kapitalstarka företag köper sig fria från miljöansvar, i synnerhet i redan hårt exploaterade regioner.

CBM ser den föreslagna modellen som lovvärd och förtjänsterna är uppenbara. Principerna har, enligt utredningen och dess bilagor, redan tillämpats med nöjaktigt resultat i Tyskland. Förhållandena där skiljer sig dock i en mängd avseenden från de i Sverige rådande. Dessutom måste ett flertal kritiska frågor, av såväl principiell som definitionsmässig natur, penetreras innan modellens bärkraft kan utvärderas. CBM begränsar sig i det följande till att, i huvudsak, belysa de biologiska och miljörättsliga aspekterna av förslaget, snarare än de administrativa.

Definitioner

Möjliga åtgärder som föreslås syftar till a) restaurering eller nyskapande av miljövärden efter ingrepp, eller b) restaurering eller nyskapande av en (geografiskt) alternativ biotop. Utredningen erkänner svårigheterna i att konkretisera begreppet "miljövärden" (se även juridiska aspekter nedan) och listar de biodiversitetsaspekter som traditionellt brukar beaktas, t.ex. ekologisk, estetik, ekonomi, vetenskap, rekreation och etik. Långvarig kontinuitet bör också vägas in som en ekologisk aspekt. Värdering av dessa komponenter i pengar är föremål för ett eget forskningsområde (ekologisk ekonomi) och ämnets komplexitet är uppenbar. Att kvitta mark mot mark framstår därmed som ett mer hanterbart och objektiva kriterium. Återstår således frågan om värdering av och kvalitetsaspekter på möjliga ersättningsbiotoper och restaurerings-åtgärder (se nedan).

Förslagets exempel på kompenserande åtgärder inskränker sig genomgående till att beskriva nyplantering av träd efter skövling, efterberedning av mark och liknande strävanden att återställa eller nyskapa den fysiska landskapsbilden. Detta anser CBM representera ett något inskränkt landskapsarkitektoniskt synsätt som inte nödvändigtvis tillgodoser ekologiska processer och ekosystemtjänster. Dessa och andra dynamiska funktioner, som kännetecknar ett fungerande ekosystem, utgör tillsammans med organismvärlden och dess livsrum de



grundläggande komponenterna av själva biodiversitetsbegreppet. Utredningen bör därför begränsa sig till att diskutera hur förutsättningar för biologisk mångfald och fungerande ekosystem kan åter- eller nyskapas.

Ansvarsområden

CBM stödjer utredningens förslag om att länsstyrelsen eller kommunen blir slutgiltig beslutsfattande myndighet i den processkedja som föregår tillstånd för exploatering. Något som förefaller mer tveksamt är att utredningen anammar miljöbalksutredningens förslag att miljökonsekvensbeskrivningen, det kanske viktigaste besluts-underlaget, utformas av exploatören själv (jmf t.ex. banverkets och vägverkets praxis). Även om denna fråga formellt ligger utanför uppdraget bör förhållandet dryftas i utredningen. Utredningen betonar att länsstyrelse och exploatör "bör" samråda under MKB-fasen, men detta förfarings sätt kan vara otillräckligt i län med bristande resurser eller där nödvändiga faktaunderlag saknas. CBM föreslår här att en neutral instans, utsedd av myndigheten men bekostad av exploatören, redan på ett tidigt stadium medverkar vid inventering av naturvärden och riskbedömning av företaget.

Geografisk prioritering

I enlighet med uppdraget berörs frågan om kompensationsprincipen bör vara nationellt liktydlig, eller tillämpas endast i landets mer utsatta regioner. Skåne och storstads-områdena nämns som exempel. Dessa regioner torde överensstämma bäst med förhållandena i Tyskland och därför lämna sig för direkta jämförelser med tysk praxis. Problemet med en regional inskränkning av kompensationsprincipen är en åtminstone teoretisk risk att en länsstyrelse blir generösare med tillståndsgivningen om mot-svarande värden, mer eller mindre ogrundat, antas vara väl representerade i regioner som inte omfattas av principen. Många typer av miljövärden är dessutom direkt olämpliga för enbart regionala bedömningar, t.ex. en laxälv avrinningsområde eller en häckfågellokal. I dylika fall kan ett regionalt beslut få avsevärda konsekvenser långt utanför länets gränser och nationella intressen bör därför vägas in. Med anledning härav förordar CBM en rikstäckande praxis, som ändå medger en striktare tillämpning i de hårt exploaterade delarna av landet.

Kvantifiering av naturvärden

Utredningen diskuterar men ställer sig tveksam till möjligheten att, t.ex. med hjälp av preferensanalys, låta den lokala allmänheten värdesätta de miljöer som kan bli föremål för exploatering/kompensation. Proceduren anses för omständlig och inte kunna garantera en väl avvägd och heltäckande värdering. I inledningskedet av kompensationsprincipens tillämpande synes det därför mest realistiskt att göra individuella bedömningar av rimliga ersättningsåtgärder, utifrån miljökonsekvensbeskrivningen. CBM bedömer att när principen väl är inarbetad kan kompensationsbiotoper indirekt tjäna som ekonomiska markörer för naturvärden, vilket även Boverket framhåller. Man kommer så småningom att få en mer samlad bild av exploatörernas kostnader och miljöernas reella värden.

Miljömål

I såväl uppdrag som utredning poängteras att man förmodligen aldrig kan förvänta sig en fullgod kompensation. I realiteten är det således kompromisser som avses. Vad vill man då uppnå med en kompensation och när kan målet anses vara nått? Att, i enlighet med förslagets återkommande exempel, ersätta ett gammalt trädbestånd med nyplantering räddar inte de, ofta rödlistade, organismer som är direkt beroende av gamla träd. Generellt kan principen därmed sägas vara mindre lämpad för art-bevarande insatser. Många naturskyddsområden har upprättats specifikt för att skydda vissa arter och kompensationen skall då givetvis vara direkt riktad mot detta syfte.

Det högsta målet med kompensation bör, som framhävts ovan, vara att bereda förutsättningar för en biologisk mångfald som är så lik den ursprungliga som möjligt. "Ursprunglig" avser här situationen omedelbart innan ingreppet. I en sjunkande skala kan sedan olika former av kompromisser beaktas, där beslutet att välja en ersättnings-biotop bör ges lägre prioritet. Förutsättningar är ett relativt begrepp och kompensationen bör ej fixera sig vid en viss tidpunkt för slutgiltig utvärdering av åtgärderna. Däremot bör konkreta delmål ingå i kompensationsbeslutet och utvärderas av ett miljöövervakningsprogram. Att dessa delmål uppfylls skall vila under exploatörens juridiska ansvar. Om åtgärderna, i ett längre tidsperspektiv, inte kan anses ha uppfyllt kompensationsbeslutets intentioner kan exploatören åläggas att vidta nya åtgärder till gagn för den biologiska mångfalden i biotopen.

Miljörättsliga aspekter

Från juridisk synpunkt är förslaget, bortsett från några viktiga undantag, väl-konstruerat. Det är väsentligt att kompensationsfrågan inte kopplas samman med frågan om ett ingrepp överhuvudtaget skall få ske. Förslaget tillgodoser det kravet. Det bör tydligt betonas även i kommande förarbeten till den nya regleringen.

Förslaget till lagtext måste i ett avseende korrigeras för att inte strida mot EG-direktivet om habitatskydd. Kompensation skall ske i "skälig" omfattning. Enligt habitatdirektivet får ingrepp i ett Natura 2000-område ske endast undantagsvis. Om intrång medges måste det kompenseras så att det samlade naturvärdet i Natura 2000 inte minskar (se närmare direktivet, art. 6). Det finns således inga möjligheter att göra undantag med hänsyn till den enskilde exploatörens intressen eller att lägga in några andra "skälighetspunkter" i bedömningen. Detta medför att den svenska regleringen måste skilja mellan kompensation inom Natura-2000 områden och andra områden, i detta avseende. Så sker inte enligt förslaget.

16 kap. 8 a § bör förtydligas vad gäller uttrycket "miljövärden" som är alltför oprecist. Formuleringen bör i stället vara: "det eller de miljövärden som det aktuella skydds-området eller objektet faktiskt representerar". I förarbetena bör framhållas att miljövärdet ofta går att utläsa i syftet till ett visst områdesskydd, men att bedömaren även måste objektivt beakta vilka förändringar som skett efter det att syftet bestämdes. T.ex. kan ett område som tidigare syftade till att främja friluftsliv nu, också eller i stället, vara värdefullt med hänsyn till den biologiska mångfalden.

Slutligen anser CBM att det snarast bör utredas ett mer långtgående system för kompensation, innebärande att avgifter på vissa aktiviteter som påverkar biologisk mångfald negativt tas ut och fonderas för lämpliga skyddsobjekt. Det nuvarande systemet är endast avsett för direkt kompensation, något som i praktiken inte alltid är möjligt bl.a. med hänsyn till tiden för utredning (trots kopplingen i förslaget till reglerna om MKB).

Beslut i detta ärende har fattats av föreståndaren Urban Emanuelsson efter beredning av Mats Höggren och Gabriel Michanek.

[Tillbaka >](#)