

RAPPORT

Ekologisk kompensation

- sammanställning från två nationella konferenser

Sammanställning 2014-03-14



Dokumenttitel: Ekologisk kompensation – sammanställning från två nationella konferenser

Författare: Tove Hägglund och Anders Enetjärn, Enetjärn Natur

Dokumentdatum: 2014-03-14

Dokumenttyp: Rapport

Version: 1.1

Kontaktperson: Anders Sjölund

Publikationsnummer: 2014:064

ISBN: 978-91-7467-589-4

Innehåll

Problem	4
<i>Ett första steg</i>	<i>4</i>
Resultat från konferenserna	5
<i>Ekologisk kompensation efterfrågas</i>	<i>5</i>
Ekologisk kompensation på olika nivåer	5
Myndigheternas olika engagemang	5
<i>Verktyg för ekologisk kompensation finns.....</i>	<i>6</i>
Regelverk	6
Metoder för att planera och genomföra	7
Exempel på kompensationsåtgärder	9
<i>Generell arbetsgång</i>	<i>9</i>
<i>Risk för "skadeköp"</i>	<i>10</i>
Budskap från konferenserna.....	11
<i>Alla aktörer: Börja använda kompensation, det behövs.....</i>	<i>11</i>
<i>Länsstyrelser och kommuner: Börja dialog.....</i>	<i>12</i>
<i>Myndigheter: Skapa praxis.....</i>	<i>12</i>
<i>Länsstyrelser, Kommuner, Trafikverket m fl: Tillämpa kompensation i</i> <i>"vardagslandskapet"</i>	<i>13</i>
<i>Alla aktörer: Lärande process, fora för utbyte av erfarenheter!</i>	<i>13</i>
<i>Alla aktörer: Harmonisera terminologin!</i>	<i>14</i>
<i>Naturvårdsverket: Utforma vägledning för Miljöbalken 16:9</i>	<i>14</i>
<i>Alla aktörer: Kompensation ska gälla "laglig" skada</i>	<i>14</i>
Slutsatser	15
Presentatörer under konferenserna	16

Problem

Idag sker en ständig utarmning av landskapets värden. Den nedåtgående trenden är ett resultat av att många exploateringsprojekt resulterar i en återstående skada.

Kompensation är ett av få verktyg som kan leda till att skadan gottgörs och kan därigenom leda till att denna nedåtgående trend hejdas och vänds.

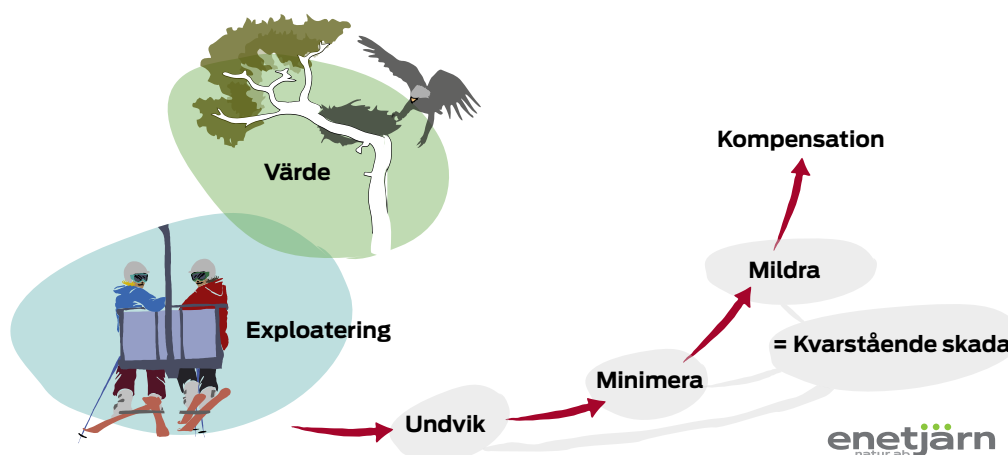
Ett första steg

Under 2011 arrangerades två nationella konferenser om ekologisk kompensation. Initiativtagare och arrangör var företaget Enetjärn Natur. Trafikverket var huvudfinansiär. Medverkande var representanter för statliga verk, departement, länsstyrelser, kommuner, exploateringsföretag och konsulter.

Huvudfokus för konferenserna var att lyfta frågan om ekologisk kompensation som ett viktigt verktyg i naturvårdsarbetet i Sverige. Fokus för den första konferensen var att definiera och belysa potentialen med ekologisk kompensation samt att ge utblickar för hur man arbetar med kompensation i andra länder. Fokus för den andra konferensen var möjligheterna till kompensation i det s.k. vardagslandskapet, där det idag sker stora förluster av biologisk mångfald till följd av förändrad markanvändning och att tydliggöra problembilden.

Båda konferenserna hade fokus på att leverera slutsatser och budskap i syfte att det skulle vara möjligt att på olika nivåer i samhället ta nästa steg inom ekologisk kompensation i Sverige.

Detta dokument utgör en samlad rapport från de två konferenserna. Syftet är att rapporten ska vara en plattform för Trafikverkets och andra aktörers fortsatta arbete med frågan om ekologisk kompensation.



Figur 1. Ekologisk kompensationen innebär att tillföra nya värden för att gottgöra för en kvarstående skada som uppstår efter att all rimlig hänsyn vidtagits (Enetjärn Natur).

Resultat från konferenserna

I detta avsnitt beskrivs konferensernas slutsatser kring var vi står när det gäller ekologisk kompensation i Sverige idag, det nuvarande kunskapsläget kring nationellt regelverk för ekologisk kompensation samt hur man arbetar med ekologisk kompensation i USA, England och Tyskland.

Ekologisk kompensation efterfrågas

Ekologisk kompensation på olika nivåer

Ekologisk kompensation är på gång på flera olika nivåer i Sverige. Bland annat finns flera exempel på kompensation på kommunal nivå. Företrädare från Göteborgs stad, Helsingborgs stad, Stockholms stad, Sigtuna kommun och Västerås kommun beskrev hur de arbetar med kompensation i sina respektive kommuner. Ekologisk kompensation i kommunal regi berör främst intrång i vardagslandskapet, framför allt i tätortsnära natur.

Vissa länsstyrelser kräver ekologisk kompensation, dock inte alla. Här gäller det framför allt vid intrång i Natura 2000-områden och naturreservat. Även vid artskydds- och biotopskyddsdispenser ställs ibland krav på kompensation, liksom vid intrång i allmänna intressen. Kraven på kompensation i det "allmänna fallet" begränsar sig inte enbart till höga naturvärden, eftersom kompensation även är tillämplig vid påverkan på allmänna intressen i stort, såsom boendemiljö och friluftsliv (Lindberg).

Kompensation kan också bli aktuellt efter en olycka (ex post) med stöd av EU:s miljöansvarsdirektiv. Även om situationerna kan tyckas väldigt olika mellan å ena sidan ex post-kompensation och å den andra kompensation som genomförs innan en skada skett (ex ante) finns det många likheter (Jones). Arbetsgången med att identifiera och värdera påverkan och möjliga kompensationsåtgärder är lika i de båda fallen, vilket visades med exempel från oljeutsläpp i USA.

Myndigheternas olika engagemang

Olika aktörer har kommit olika långt i processen att börja tillämpa ekologisk kompensation. Det är t.ex. inte alla kommuner som ställer krav på kompensation. Några kommuner har kommit långt i arbetet, speciellt Göteborg stad och Helsingborg stad som utarbetat standardiserade modeller för kompensation. Bland länsstyrelserna finns skillnader då vissa tycks kräva kompensation mer frekvent och medvetet än andra. Orsaken till denna skillnad mellan myndigheterna är att kraven på kompensation drivs av engagemanget hos enskilda tjänstemän och att det saknas tydlig vägledning för hur ekologisk kompensation ska tillämpas. Det framhölls även att politikernas engagemang i frågan är av stor betydelse för arbetet med kompensation på kommunnivå.

Det finns ett intresse på Trafikverket för att utreda ekologisk kompensation som en möjlighet att bidra till miljömålen. Trafikverket berättade att man tar egna initiativ i frågan, bl.a. i form av ett forskningsprojekt inom SLU liksom att man även vill samarbeta med Naturvårdsverket i frågan (Sjölund).

Naturvårdsverket ser både risker och möjligheter med en ökad tillämpning. Kompensation lyfts dock fram som en del i arbetet med att bygga upp en grön

infrastruktur. Naturvårdsverket uttryckte att de kommer att agera samlande och pådrivande när det gäller kunskapsuppbyggnad inom området men att framtagandet av en konkret vägledning till miljöbalkens (MB) 16:9 ligger längre fram i tiden då man bl.a. vill ha mer stöd i praxis innan en sådan tas fram (Sundin). Till dess kommer man att samla och sprida goda exempel och bedöma behov av kompensation enligt MB 16:9 i ärenden där Naturvårdsverket är part.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Boverket var inbjudna till konferenserna men deltog inte. Det finns inga verktyg i Plan- och Bygglagen för att kräva kompensation vilket nog är skälen till att SKL och Boverket inte är intresserade av frågan (Lerman), trots att många kommuner jobbar aktivt med kompensation.

Verktyg för ekologisk kompensation finns

Regelverk

Begreppet kompensation förekommer inom ett flertal lagrum i Miljöbalken (Lerman). Tvingande krav på kompensation finns för de fall någon söker dispens från förbud i skyddade områden enligt MB 7:29 (Natura 2000), 7:7.4 (naturreservat), 7:9.2 (kulturreservat) och 7:10.2 (naturminnen). Dessa fall gäller höga natur- eller kulturvärden. Kompensation väger mycket tungt vid sådana avgöranden då det måste kunna påvisas att de höga värdena ska kunna behållas för att dispens ska ges.

I MB 16:9 ges en möjlighet att i samband med tillstånd och dispens kräva kompensation för intrång i alla typer av allmänna intressen. Genom denna paragraf kan kompensation krävas för intrång i det s.k. vardagslandskapet som inte har ett formellt skydd. I det allmänna fallet syftar kompensationen inte nödvändigtvis till att bibehålla höga värden, utan att göra en extra insats för att kompensera de skador som lagligen måste accepteras när all rimlig hänsyn tagits. De värden som kompenseras kan därför vara höga eller ordinära, liksom de värden som skapas genom kompensationen. Man måste i dessa fall alltid göra en rimlighetsavvägning mellan kompensationens nytta i förhållande till kostnad. Kompensation enligt MB 16:9 har dock begränsningar genom att den är knuten till tillstånd eller dispens, vilket kan generera en obalans gentemot de förluster som ur ett allmänt perspektiv borde vara mer motiverade.

Regeringens tillåtlighet krävs för vissa verksamheter enligt MB 17:7. I dessa fall får regeringen besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

Kompensation kan vara ett sådant villkor.

Kompensation krävs också vid allvarliga miljöskador, enligt MB 10:5.3 (miljöansvarsdirektivet). Där anges att en allvarlig miljöskada ska återställas och att de förlorade värden som ska återställas ska kompenseras till dess att de återställts. Här anges även att i de fall återställande inte är möjligt ska hela skadan kompenseras.

Översikt av lagrum för kompensation i miljöbalken

- Natura 2000: 7 kap 29 §
- Naturresevat: 7 kap 7 §
- Kulturresevat: 7 kap 9 §
- Naturminnen: 7 kap 10 §
- Vid intrång i allmänna intressen: 16 kap 9 §
- Vid Regeringens tillåtlighet: 17 kap 7 §
- Vid allvarlig miljöskada: 10 kap 5 §

Plan- och bygglagen ger inget stöd för att kräva kompensation. I kommunernas fall bygger därför all kompensation på markens värde för kommunen och exploatören då exploatören "köper" lokaliseringen genom olika former av ersättning till kommunen, bl.a. i form av kompensation. Denna kompensation är ej styrd då den inte ingår i en miljöprövning. Det finns ändå goda exempel på kompensation som ett verktyg inom den kommunala planeringen, trots att detta bygger på frivillighet (Hanson, Wehrmann och Bengtsson, Elfström, Franzén, Jasinski).

Metoder för att planera och genomföra

Under konferenserna framkom det att man centralt inom EU samt i Tyskland, England och USA arbetat med att ta fram modeller för kompensation, t.ex. för att värdera skador och identifiera olika angreppssätt för att kompensera en skada. Många svenska kommuner har även utarbetat egna modeller för värdering (t.ex. Göteborg och Helsingborg).

Inom EU finns en steg för steg-handledning för kompensation, REMEDE (Resource Equivalency Methods for assessing Environmental Damage in the EU). Denna modell kan användas för att steg för steg bestämma omfattningen av kompensationen i det enskilda fallet genom en s.k. ekvivalensanalys (Cole).

Det är en grundpelare inom ekologisk kompensation att föreslagna åtgärder alltid ska generera s.k. additionalitet (tillskott), d.v.s. värden som inte i annat fall skulle ha tillkommit. Kompensationsåtgärderna kan handla om att restaurera habitat, genomföra åtgärder för att främja vissa hotade arter eller skydda värdefulla habitat som hotas att förstöras.

En annan generell aspekt vid ekologisk kompensation är den s.k. tidsdimensionen. Med det menas det "glapp" som uppstår på grund av att kompensationsåtgärden i många fall inte fått full effekt när skadan uppstår. Detta tidsglapp som uppstår gör att kompensationen måste tillföra ett högre värde än vad skadan reducerar som en typ av "ränta" (Cole).

I Tyskland har man tagit fram olika modeller för att bedöma kompensationens omfattning (Rasmuss). Den som vanligen används, "Biotope Value Procedure", anger olika kompensationsfaktorer för olika miljöer som anses vara olika mycket värda. För exempelvis påverkan från anläggningar för vindkraft och solkraft finns speciella regelverk kring kompensation. Tidigare bestod kompensation ofta av att man omvandlade åkermark till olika typer av biotoper medan man idag, på grund av att odlingsbar mark är en begränsad resurs, har gått mot att i högre grad genomföra förbättringsåtgärder i skogar, odlingslandskap eller skyddade områden, att förbättra nätverk av habitat, ta bort barriärer för djurens rörelser samt att återställa vattendrag.

Viktiga slutsatser från Tyskland är att kompensation leder till att miljön förbättras även utanför skyddade områden, att exploateringsprojekt optimeras för att minimera kompensationskraven och att arbete med kompensation innebär en lärprocess för såväl projektledare som myndigheter (Rassmus). Svårigheter som man stött på är exempelvis att små åtgärder ofta inte fyller samma funktion som större, sammanhängande åtgärder. I England diskuteras "Habitat banking", vilket innebär att någon skapar värden som sedan kan köpas som kompensation av någon annan inför en åtgärd eller efter att en olycka inträffat (Dickie).

I USA tillämpas en tydlig modell för kompensation i den federala planerings- och tillståndprocessen (Jones). Man bedömer:

- Vad som går förlorat (här används bl.a. GIS och andra informationskällor som beskriver befintliga värden).
- Vilka typer av projekt som kan erbjuda kompensation (i USA spelar allmänheten en viktig roll i detta skede genom "Public participation").
- Omfattningen, d.v.s. balanserar kompensation mot förlust (s.k. ekvivalensanalys). Här tas t.ex. hänsyn till det förlorade och kompenserade värdets kvalitet, omfattning (arealer, mängder) och hur långsiktig skadan är.

Man arbetar med tre olika angreppssätt för att genomföra kompensation:

- "De nova", specifika kompensationsåtgärder genomförs som är knutna till ett enskilt projekt (t.ex. vägprojekt, oljeutsläpp).
- "Mitigation banking", vilket är samma koncept som "habitat banking" i England.
- "Payment in lieu of funding", vilket innebär att pengar betalas till en fond för pågående och framtida restaureringsåtgärder.

Kopplingen mellan omfattningen av skada och kompensation är dock ofta svag vid vindkraftsetableringar i USA (Cole). Kompensationsåtgärder inom vindkraft innebär ofta att man stöder redan pågående restaureringsprojekt, vilket leder till att skador till följd av vindkraftsanläggningen i praktiken inte kompenseras då restaureringen skulle skett ändå. Kompensationsåtgärden ger i dessa fall inget tillskott, d.v.s. saknar additionalitet.

När en kompensationsåtgärd inte är speciellt framtagen för att stämma överens med skadan, t.ex. vid habitat banking, blir frågan om att kompensera ett värde mot samma värde (X mot X) eller med ett annat värde (X mot Y) aktualiserad. Ett sätt att avgöra detta är att starkt hotade värden som regleras av EU:s lagar och direktiv strikt ska kompenseras X mot X medan värden med lägre eller utan skydd kan vara lämpliga att kompensera X mot Y (Dickie). En förutsättning är dock att det värde man köper inte har ett lägre värde än det som förloras.

Exempel på kompensationsåtgärder

Vid den första konferensen besöktes Banverkets kompensationsåtgärder vid Umedeltat. Här har kompensationsåtgärder genomförts för intrång i Umedeltats Natura 2000-område vid byggandet av Botniabanan. Kompensationsåtgärderna omfattade i detta fall samma naturvärden och ekologiska funktioner som skadats (X mot X), vilket var ett krav för tillståndet. Alla kompensationsåtgärder tillkom utöver redan planerat naturskydd och naturvårdsskötsel. Kompensationsgraden var här betydligt högre än 1:1, vilket var motiverat utifrån osäkerheterna kring projektets konsekvenser och åtgärdernas effekt. Ytterligare svåra frågor var i detta fall åtkomst till enskilt ägd mark som behövdes för kompensationen och den långsiktiga förvaltningen av kompensationsåtgärderna.

Under den andra konferensen besöktes tre exempel på frivillig kompensation inom ramarna för några kommuners detaljplanering. I alla tre fallen komparerades ett skadat värde med ett annat värde (X mot Y). Här fanns exempel på kompensation både nära och på större avstånd från det påverkade området. Alla dessa projekt hade ett ekologiskt fokus men för två av tre projekt fanns även ett tydligt fokus på sociala värden i form av människors förbättrade upplevelse av och tillgänglighet till naturområdena. Det var även tydligt att dessa projekt inte genomgått någon typ av ekvivalensanalys.

En slutsats som dragits efter konferenserna är att ekologisk kompensation i många fall idag präglas av "ta vad du kan få" (vad exploitören anser vara rimligt). För länsstyrelserna beror detta troligen på en osäkerhet på vad man rimligen kan kräva med stöd av lagstiftningen. För kommunernas del är det en naturlig följd av att PBL inte har något stöd för kompensation utan att det är markens värde för exploitören som styr kompensationens "rimlighet" (d.v.s. vad exploitören är beredd att betala för marken och då delvis i form av kompensation). Följden av detta blir att kompensation i kommuners regi inte leder till rättspraxis då den inte ingår i någon formell prövning.

En annan viktig aspekt för kompensation är frågan om markåtkomst för att genomföra kompensationen. Möjligheten att få rådighet över mark styr ofta vilka åtgärder som slutligen kan bli aktuella.

Generell arbetsgång

Konferenserna visade att en generell arbetsgång vid ekologisk kompensation kan beskrivas i följande steg (se även figur 2):

1. Välj modell för att identifiera skada och kompensation
2. Hantera tidsdimensionen
3. Identifiera vad som ska kompenseras. Faktorer att beakta i detta skede är:
 - Beskriva dagsläget
 - Bestämma måttenheter för kompensationen (t.ex. pengar, fågeldagar, hektar våtmarker och kubikmeter död ved)
 - Identifiera skadan
 - Kvantifiera skadan i tidigare bestämda måttenheter
 - Avgöra om fokus för kompensationen ska ligga på arter eller naturtyper

- Identifiera vilka funktioner som kompensationen måste uppfylla
 - Bedöm om kompensationen bör vara av samma värde (X mot X) eller om värdet kan ersättas med ett annat värde (X mot Y)
4. Bedöma en lämplig kompensationsgrad genom en s.k. ekvivalensanalys
 5. Bestämna lokalisering av kompensationen
 6. Praktiskt genomföra kompensationsåtgärder
 7. Långsiktigt förvalta och följa upp kompensationen



Figur 2. En generell arbetsgång som kan följas vid ekologisk kompensation.

Risk för ”skadeköp”

Det finns en risk för att kompensation används som ett argument för att godta en skadenivå som annars inte skulle bedömas som tillåtlig. Lerman hävdar att detta redan inträffat vid ett antal prejudicerande fall (MÖD 350:09 och MÖD 2006:49). I dessa fall har intrång i skyddsvärda miljöer ansetts acceptabla eftersom bedömningen grundats på att skadan uppvägs av exploatörens åtagande om kompensation. Ett erbjudande om kompensation får dock inte påverka bedömningen av vilken skada ett intrång ger upphov till. Arbetsgången som ska följas är att prövande myndighet i ett första steg bedömer om verksamheten är tillåtlig utifrån dess påverkan efter att all rimlig hänsyn tagits genom förebyggande åtgärder, d.v.s. att undvika, minimera och mildra påverkan. Först efter att en verksamhet har funnits tillåtlig ska prövande myndighet ta ställning till frågan om kompensation, samt den omfattning som krävs för att väga upp för den identifierade återstående skadan. Som tidigare nämnts finns en risk för att begreppen blandas ihop och att kompensationen vägs in i bedömningen av tillåtligheten på ett sätt som lagen inte medger, se vidare kring detta under ”harmonisera terminologin” nedan.

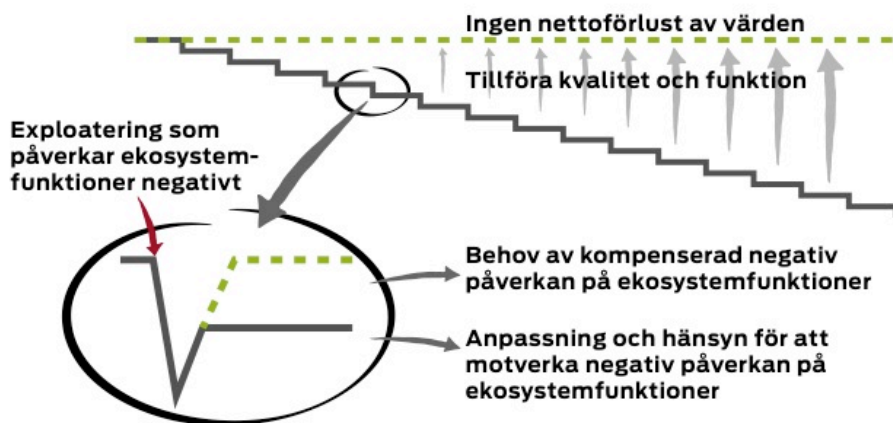
Budskap från konferenserna

Under konferenserna framkom ett flertal budskap kring vad som är viktigt att arbeta vidare med för att ekologisk kompensation ska bli ett effektivt verktyg i samhällsutvecklingen. I detta avsnitt beskrivs de viktigaste budskapen och vilka aktörer dessa huvudsakligen riktas till.

Alla aktörer: Börja använda kompensation, det behövs

Det finns många argument för att använda verktyget ekologisk kompensation. Det är ett faktum att många exploateringsprojekt resulterar i en återstående skada för natur- och upplevelsevärden, vilket i förlängningen innebär en ständig utarmning av landskapet. Sveriges riksdag har beslutat om miljömål för att bryta och vända denna nedåtgående trend. EU-kommissionen har antagit en strategi för bevarande av biologisk mångfald med en ansats om "No Net Loss". Förlusten av biologisk mångfald ska ha avstannat väsentligt till 2020 och helt ha upphört till 2050 (Ledoux).

Mot bakgrund av att exploateringsprojekt nu och i framtiden, trots god lokaliseringsplanering och skadelindrande åtgärder, resulterar i återstående skador kommer vi att behöva tillföra värden för att motverka utarmningen av landskapet. Ekologisk kompensation grundas på det faktum att det går att skapa vissa typer av naturvärden och att det är ett verktyg för att *tillföra* värden till landskapet (figur 3). Kompensation är därför ett verktyg för att uppnå EU-kommissionens ambitioner om "No Net Loss" liksom de svenska miljömålen. Sveriges miljölagstiftning möjliggör dessutom att krav på kompensation ställs i betydligt högre grad än det görs i dagsläget.



Figur 3. En schematisk bild av hur skadelindrande åtgärder och kompensation kan väga upp för skador som orsakas av exploatering. Utan kompensation leder exploateringar till en ständigt nedåtgående trend i landskapet men tillför man kvalitet och funktion till landskapet kan kurvan rätas ut (Sjölund)

Kommuner som medvetet och strategiskt arbetat med kompensation i planeringsprocessen har visat att exploatörer är villiga att "betala" med kompensation för att exploatera eftertraktad mark inom kommunerna. Såväl naturvärden som allmänhet har gynnats av denna frivilliga kompensation.

Länsstyrelser och kommuner: Börja dialog

Olika myndigheter behandlar frågan om kompensation olika. Ett av hindren för att använda kompensation idag är brist på samordning mellan länsstyrelser, kommuner och exploatörer. Det är viktigt att de olika prövningsmyndigheterna har en gemensam syn på ekologisk kompensation, att det finns kunskap om gällande lagstiftning samt att det finns en acceptans för att nyttja verktyget. Därför finns det ett stort behov av att börja en dialog om ekologisk kompensation inom och mellan myndigheter. Det är dags att diskutera hur detta verktyg kan och bör användas för att nå en samsyn och skapa en förutsägbarhet i processen för alla parter.

En viktig inkörsport till vidare arbete med kompensation är länsstyrelsernas samråd med olika verksamhetsutövare. Även om krav på kompensationsåtgärder inte kan ställas innan tillåtligheten avgjorts och den återstående skadan bedömts är det viktigt att i ett tidigt skede i processen se och lyfta behovet av kompensation då det tar tid att ta fram förslag på lämpliga kompensationsåtgärder. Eventuella kompensationskrav kan även utgöra en motivationsfaktor för verksamhetsutövare att välja bästa möjliga lokalisering och utföra undvikande och mildrande åtgärder som kan minska kravet på kompensation (Rassmus).

Myndigheter: Skapa praxis

Under den andra konferensen redovisades en sammanställning av exempel på när länsstyrelser krävt kompensation med stöd av MB 16:9. Det framkom då att kompensationsåtgärden ofta blir en prövotidsfråga, mycket på grund av svårigheterna i att bedöma vilken nivå av kompensation som är rimlig och vilka åtgärder man kan genomföra (Lindberg). I dagsläget finns nämligen få fall inom praxis för MB 16:9. Myndigheterna behöver mer rättspraxis som vägledning för dessa bedömningar, något som även Naturvårdsverket efterfrågar som underlag för att ta fram en vägledning för MB 16:9 (Lerman, Sundin).

För att praxis ska skapas måste myndigheterna börja använda verktyget ekologisk kompensation i ärenden. Detta kan leda till att några av dessa ärenden överprövas i domstol och en praxis utarbetas.

Ett av de få praxisfall som finns är MÖD 2005:5, där en fiskodling fick kravet att anlägga nya våtmarker för att kompensera för de kväveutsläpp till Västerhavet som verksamheten, efter all rimlig hänsyn, skulle komma att bidra till. Beslutet grundades på att kvävebelastningen till Västerhavet inte bör öka och att våtmarker har en dokumenterad kvävereducerande effekt.

Argument för behovet av kompensation är exempelvis:

- förekomst av höga men oskyddade värden (rödlistade arter, utpekade värdestrakter, bristbiotoper och riksintressen där påverkan är under tröskeln för påtaglig skada),
- politiska mål (miljömål),
- kommuners fysiska planer,
- vikten av att bevara en grön infrastruktur,
- landskapskonventionen för vardagsvärden och
- olika områdets känslighet (t.ex. västerhavets känslighet för kväve).

Det är viktigt att myndigheterna förklarar rimligheten, intrångets allvar, nyttan med kompensation och att detta kan göras till en godtagbar kostnad. Som stöd i argumentationen kan man använda praxisfallet fiskodlingen Fryken (MÖD 2005:5).

Länsstyrelser, Kommuner, Trafikverket m fl: Tillämpa kompensation i "vardagslandskapet"

Det finns en stor potential för ekologisk kompensation i det s.k. vardagslandskapet där inte nödvändigtvis de högsta värdena finns. Men vardagslandskapet är det som bär upp de höga värdena (figur 4) och ger sammanhang (Lerman). Betydelsen av vardagslandskapet lyfts även fram i den utredning kring grön infrastruktur som Naturvårdsverket tagit fram på uppdrag av Regeringen (Sundin). En grön infrastruktur ska knyta samman Sveriges skyddade områden, som ofta är små och ligger isolerade.



Figur 4. Vardagslandskap bär upp höga naturvärden och ger dem sammanhang (Lerman).

Vardagslandskapet har även stor betydelse för hälsa, sociala, kulturella och ekonomiska aspekter. Till detta kan man tillägga miljöbalkens portalparagraf som anger att naturen har ett egenvärde. Naturvårdsverket ser en stor potential om Trafikverket och kommunerna tar egna initiativ för att kompensera förluster av naturvärden (Sundin). En tänkvärd aspekt i sammanhanget som lyftes av Gontier är; "om man inte kan klara små miljöfrågor, hur ska man då kunna ha trovärdighet i stora?".

Alla aktörer: Lärande process, fora för utbyte av erfarenheter!

Ekologisk kompensation är ett relativt okänt begrepp i Sverige. Det saknas i stort sett dokumentation om olika strategier inom kompensation, vilka värden som går att kompensera, regelverket kring kompensation, hur man kan arbeta med ekvivalensanalys och rimlighetsavvägning etc. Flera aktörer efterfrågar därför ett forum att lyfta frågor kring kompensation och för att utbyta erfarenheter.

En del frågeställningar kring kompensation beforskas idag eller behöver beforskas (Persson). Den kunskap som tas fram genom forskning behöver kommuniceras till alla aktörer så att kunskapen kring kompensation byggs på flera nivåer.

Alla aktörer: Harmonisera terminologin!

Det finns ett stort behov av att samordna begreppen inom landet och kanske även mellan länder. Terstad föreslog begreppsskalan *undvika – minimera – mildra – kompensera* där de tre första är olika skadeförebyggande åtgärder medan kompensationen är vad som motiveras av den återstående skadan. Denna begreppsskala överensstämmer i stort sett med den hierarki som den internationella organisationen BBOP (Business and Biodiversity Offsets Programme) fastslagit som grundläggande princip för kompensation (se faktaruta och figur 1).

Samma grundläggande princip beskrevs med andra termer av Sjölund, som menar att

Grundläggande princip för kompensation enligt BBOP

Adherence to the mitigation hierarchy: A *biodiversity offset* is a commitment to compensate for significant residual adverse impacts on biodiversity identified after appropriate *avoidance, minimisation* and *on-site rehabilitation* measures have been taken according to the mitigation hierarchy.

Källa: BBOP (Business and Biodiversity Offsets Programme, bbop.forest-trends.org)

kompensationen skall kompensera för den skada som en exploatering orsakar och som inte kan motverkas genom *anpassning* och *hänsyn*.

Idag råder en begreppsförvirring då t.ex. lindra och kompensera blandas ihop.

Begreppsförvirringen kan leda till att olika lindrande åtgärder anges vara kompensation. I andra fall kan kompensationsåtgärder anges vara lindrande åtgärder som man därför tar hänsyn till i tillåtlighetsprövningen, vilket kan leda till skadeköp.

Naturvårdsverket: Utforma vägledning för Miljöbalken 16:9

Naturvårdsverket uppger att det är svårt att ge generella riktlinjer för när kompensation enligt MB 16:9 särskilt skulle kunna motiveras (Sundin). Trots det rådde mer eller mindre samstämmighet vid konferenserna om att det är mycket angeläget med en vägledning kring denna paragraf. Många berörda upplever en brist på kunskap gällande ekologisk kompensation och när det är motiverat. Det finns även ett stort behov av en uppdaterad förarbetestext till MB 16:9 (Lerman).

REMEDE toolkit kan vara ett bra underlag för en vägledning kring skälighetsavvägningen (Cole). En handledning i skälighetsavvägningen bör dock inte enbart vara inriktad på 16:9-ärenden utan kunna tillämpas vid alla typer av kompensationsärenden. Ytterligare en aspekt att ta hänsyn till är att riktlinjer för kompensation bör vara harmoniserade med de värderingar som finns i samhället (Persson).

En vägledning för MB 16:9 skulle främja en konsekvent och mer förutsägbar tillämpning inom landet. Risken för begreppsförvirring skulle minska vilket skulle leda till en minskad risk för skadeköp och utebliven additionalitet.

Alla aktörer: Kompensation ska gälla "laglig" skada

Bedömning om tillåtlighet görs efter att all rimlig hänsyn vidtagits, ofta med en kvarvarande skada som följd. Lagen, som den är skriven idag, gör alltså att det är lagligt att skada naturvärden eller andra allmänna värden. Kompensation är inte en skadeförebyggande åtgärd och ska gälla just denna kvarstående "lagliga" skada. Det

ultimata målet bör vara att undvika skada, något som faktiskt kan uppnås ibland. Om kompensation krävs och verksamhetsutövare kalkylerar med de kostnader som är förenade med kompensation är de mer villiga att undvika en skada (Cole, Rassmus).

Det är enligt Lerman viktigt att i såväl beslut som MKB skilja mellan:

- prövning av lovlighet efter all rimlig hänsyn (MB 2:7)
- kompensation för återstående, laglig skada (MB 16:9)

Ytterligare aspekter som är viktiga för att undvika skadepök är enligt Sundin:

- Verksamhetsutövare och konsulter måste ge tydliga och ärliga underlag som ger stöd för en fristående bedömning i tillåtlighetsfrågan utifrån MB 2-4 kap.
- Länsstyrelser måste säkerställa tillräcklig kvalitet på beslutsunderlag, även när det gäller behovet av kompensationsåtgärder samt se och lyfta behov av kompensation tidigt i samrådsprocessen.
- Prövningsmyndigheter måste visa tydlighet när det gäller domskälen och vad man vägt in vid bedömning i tillåtlighetsfrågan.

Kom ihåg att syftet med ekologisk kompensation inte är att underlätta exploateringar, utan att minska förlusten av livsmiljöer, arter och upplevelsevärden!

Slutsatser

Under konferenserna framkom ett antal slutsatser kring ekologisk kompensation.

Viktiga slutsatser och budskap från konferenserna är:

- Det finns en stor efterfrågan på ekologisk kompensation.
- Ekologisk kompensation behövs om miljömålen skall vara möjliga att nå.
- Det finns tillräckliga förutsättningar för att använda ekologisk kompensation vid exploatering.
- Viktiga brister finns. De viktigaste är kortsiktigt att terminologin är oklar och att en handbok saknas. Långsiktigt behöver lagstiftningen utvecklas.
- Risker för s.k. skadepök måste hanteras.
- Dagens praxis ger en mycket splittrad bild.
- Ny praxis behöver skapas. Börja använd kompensation.
- En bra fungerande generell arbetsgång finns, men alla aspekter i den generella arbetsgången behöver utredas mer och beskrivas i en handbok för att de som arbetar med ekologisk kompensation inte ska behöva uppfinna hjulet på nytt.

Presentatörer under konferenserna

Nedan listas de presentatörer som medverkat vid konferenserna och vars presentationer legat till grund för denna sammanställning. I sammanställningen anges förutom namn den organisation var och en representerat samt datum för medverkan.

- Cole, Scott. EnviroEconomics Sweden, 20110413 och 20111018
- Dickie, Ian. EFTEC (Economics for the Environment Conculancy) Storbritannien, 20110413
- Elfström, Elisabeth. Stockholms stad, 20111018
- Enetjärn, Anders. Enetjärn Natur, 20110413 och 20111018
- Franzén, Jan. Sigtuna kommun, 20111018
- Gontier, Mikael. SKB (svenskt kärnbränsle), 20111018
- Hansson, Erik. Göteborgs stad, 20110413
- Jasinski, Kristoffer. Västerås stad, 20111018
- Jones, Ann. Industrial Economics Inc. USA, 20110413 och 20111018
- Ledoux, Laure. Eu-Kommissionen, 20111018
- Lerman, Peggy. Lagtolken, 20110413 och 20111018
- Lindberg, Johan. Länsstyrelsen Västerbotten/ Enetjärn Natur, 20110413 och 20111018
- Ling, Staffan. Ling & Co. Moderator och ledare för diskussioner under den första konferensen 20110413
- Persson, Jesper. SLU (Sveriges lantbruksuniversitet), 20110413 och 20111018
- Rassmus, Jörg. GFN Kiel (Gesellschaft für Freilandökologie und Naturschutzplanung) Tyskland, 20110413
- Sjölund, Anders. Trafikverket, nationell samordnare natur, 20110413 och 20111018
- Sundin, Jörgen. Naturvårdsverket, handläggare på enheten för prövning av regelgivning, sektionen för art- och områdetsskydd, 20111018
- Terstad, Jan. Artdatabanken/ Naturskyddsföreningen, 20110413 och 20111018
- Whermann, Jenni och Bengtsson, Fredrik. Helsingborgs stad, 20111018
- Wååg, Maria. Trafikverket, chef för juridiska delen, 20110413



TRAFIKVERKET

Trafikverket, XXX XX Ort. Besöksadress: Gata XX.
Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 0243- 750 90

www.trafikverket.se