

Ekologisk kompensation

– Åtgärder för att motverka nettoförluster
av biologisk mångfald och ekosystemtjänster,
samtidigt som behovet av markexploatering
tillgodoses

*Betänkande av Utredningen om ekologisk
kompensation*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:34

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24600-9

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljö- och energidepartementet

Regeringen beslutade den 17 mars 2016 (dir. 2016:23) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder för en mer effektiv tillämpning av ekologisk kompensation. Utredningen har antagit namnet Utredningen om ekologisk kompensation. Den 17 mars förordnades generaldirektör i regeringskansliet Håkan Wåhlstedt att vara särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 13 juni 2016 jur. kand. Helena Andreason, Lantbrukarnas riksförbund, utredare Ingemar Andersson, Havs- och vattenmyndigheten, kansliråd Lars Berg, Miljö- och energidepartementet, departementssekreterare Anna Berglund, Miljö- och energidepartementet, miljöexpert Kerstin Blom Bokliden, Sveriges kommuner och landsting, branschjurist Kerstin Brinnen, Svenskt Näringsliv, reservatshandläggare Frederic Forsmark Länsstyrelsen i Norrbottens län, forskare Thomas Hahn Stockholms universitet, departementssekreterare Johan Hjalmarsson, Näringsdepartementet, kvalificerad utredare Märit Izzo, Trafikanalys, tekniskt råd Ingrid Johansson Mark- och miljödomstolen i Nacka, rådmän Inge Karlström, Mark och miljödomstolen i Nacka, miljöekonom Jörgen Pettersson, Skogsstyrelsen, naturvårdshandläggare Sonja Preuss, Länsstyrelsen i Uppsala län, departementssekreterare Gunilla Renbjer, Näringsdepartementet, projektledare Kristina Sjödin, Sveriges geologiska undersökning, senior sakkunnig Anders Sjölund, Trafikverket, kansliråd Karin Sparrman, Miljö- och energidepartementet, departementssekreterare Åsa Sterte, Finansdepartementet, departementssekreterare Pär-Olof Stål, Näringsdepartementet, handläggare Jörgen Sundin Naturvårdsverket, avdelningschef Jan Terstad Naturskyddsföreningen, professor Charlotta Zetterberg Uppsala universitet, utredare Ulrika Åkerlund, Boverket.

Åsa Sterte entledigades fr.o.m. 16 augusti 2016 och i hennes ställe förordnades departementssekreteraren Anna Segerstedt.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m den 9 maj 2016 advokatfiskalen Karolina Ardesjö Lundén och fr.o.m. den 1 juli 2016 fil. dr. Jim Nilsson.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Ekologisk kompensation Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses*. Med detta är uppdraget enligt tilläggsdirektivet (dir 2016:23) slutfört.

Stockholm i april 2017

Håkan Wåhlstedt

/Karolina Ardesjö Lundén
Jim Nilsson

Innehåll

Sammanfattning	15
Ordlista – Förkortningar och begrepp	25
1 Författningsförslag.....	31
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	31
1.2 Förslag till lag om ändring i lag (1966:314) om kontinentalsockeln.....	38
1.3 Förslag till lag om ändring i väglag (1971:948)	40
1.4 Förslag till lag om ändring i lag (1995:1649) om byggande av järnväg	42
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.....	44
1.6 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)	46
1.7 Förslag till lag om ändring av plan- och bygglag (2010:900)	48
1.8 Förslag till förordning om ändring i nationalparksförordningen (1987:938).....	52
1.9 Förslag till förordning om ändring i vägförordning (2012:707)	53
1.10 Förslag till förordning om ändring i förordning (2012:708) om byggande av järnväg	54

2	Uppdraget och arbetets upplägg	55
2.1	En effektivare och mer konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation	55
2.2	Utredningens arbete	57
2.3	Betänkandets disposition	58
3	Ekologisk kompensation	61
3.1	Utgångspunkter	61
3.1.1	Ekologisk kompensation som hot eller möjlighet	61
3.1.2	Miljö kvalitetsmålen och nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster	66
3.1.3	Regeringens arbete med biologisk mångfald och ekosystemtjänster	76
3.1.4	Framväxande internationella system	79
3.2	Ekologisk kompensation och andra centrala begrepp	80
3.2.1	Ekologisk kompensation – som verktyg, metod och åtgärd	82
3.2.2	Ekologisk kompensation och begreppet <i>biodiversity offsets</i>	84
3.2.3	Biologisk mångfald viktig för ekosystems funktion och folkhälsa	85
3.2.4	Förekomst och avsaknad av arter – viktig information i naturvårds- och kompensationsarbetet	86
3.2.5	Ekosystemtjänster och ekosystem	89
3.2.6	Ökad användning av begreppet ekosystemtjänster	91
3.2.7	Markens psykosociala kvalitéer	92
3.3	Teoretiska och praktiska utmaningar	94
3.3.1	Kompensationsmetoder och metrik	104
3.3.2	Kompensationens innebörd	108
3.3.3	Kompensationspooler	110
3.3.4	Grön infrastruktur	110
3.3.5	Främmande och invasiva arter	113

3.4	Exempel på genomförd ekologisk kompensation i Sverige.....	115
3.4.1	Industrietableringar	115
3.4.2	Infrastrukturprojekt	116
3.4.3	Arbetsätt och exempel från den kommunala planeringen.....	118
3.4.4	Beaktande av specifika landskapselement	123
3.5	Allmänt om kostnader vid ekologisk kompensation	124
3.5.1	Kostnadsposter för att utföra kompensationer ...	125
3.6	Om underlag för ekologisk kompensation	132
3.6.1	Arbetsätt för en kompensationsutredning	133
3.6.2	Ekologisk kompensation allmänt och i marin miljö specifikt	134
3.6.3	Kompensationsutredning för tillståndspliktig verksamhet utanför tätbebyggt område	140
3.6.4	Kompensationsutredning för exploateringar i tätbebyggt område med fokus på PBL.....	145
4	Kompensationspooler	147
4.1	Olika slags kompensationspooler	148
4.1.1	Juridisk struktur	150
4.2	Andra länder går före.....	151
4.3	För- och nackdelar	151
4.4	Att bygga upp en kompensationspool.....	154
4.4.1	Förankra en gemensam grund för värdering.....	155
4.4.2	Skapa en organisation för tillsyn	158
4.4.3	Säkra långsiktigt skydd.....	158
4.4.4	Skapa ett system för långsiktig förvaltning.....	159
4.4.5	Skapa en mötesplats för köpare och säljare av ekologisk kompensation	160
4.5	Försöksverksamhet	160
4.5.1	Samverkan och stöd.....	161
5	Befintlig lagstiftning, praxis och erfarenheter	163
5.1	Bestämmelser om kompensation i miljöbalken	164

5.1.1	Kompensationskrav enligt Ramsarkonventionen	164
5.1.2	Vidgade kompensationsbestämmelser i miljöbalken 1999	164
5.1.3	Obligatoriskt krav på ekologisk kompensation – 7 kap. 7 § miljöbalken	166
5.1.4	Krav på ekologisk kompensation i tillstånd eller dispenser när det behövs – 16 kap. 9 § miljöbalken	168
5.1.5	Senare avgöranden rörande kompensationsåtgärder enligt miljöbalken.....	172
5.1.6	Andra situationer där kompensatoriska inslag kommer in i prövningen	179
5.1.7	Bestämmelsen i 7 kap. 29 § miljöbalken	181
5.1.8	Bestämmelserna i 2 kap. 8 § och 10 kap. miljöbalken	181
5.1.9	Bestämmelsen i 11 kap. 8 § miljöbalken	182
5.2	Ekologisk kompensation och PBL	184
5.2.1	Bakgrund och tidigare initiativ rörande kompensationsprinciper i planeringsarbetet	184
5.2.2	Arbetet med ekologisk kompensation i det kommunala planeringsarbetet i dag	185
5.2.3	Portalparagrafer och bestämmelser om allmänna intressen ger stort tolkningsutrymme.....	186
5.2.4	Översiktsplan	188
5.2.5	Områdesbestämmelser.....	189
5.2.6	Bygglov	189
5.2.7	Möjlighet att reglera i detaljplan	191
5.2.8	Exploateringsavtal	200
5.2.9	Sammanfattningsvis om möjligheterna för ekologisk kompensation vid tillämpning av PBL	203
5.3	Väglagen och lagen om byggande av järnväg	203
5.3.1	Väglagen (VägL)	203
5.3.2	Lagen om byggande av järnväg (LBJ)	204
5.3.3	Prövning av vägar och järnvägar.....	204
5.3.4	Innehåll i vägplan resp. järnvägsplan.....	206

5.3.5	Tillgång till annans mark enligt väglag	206
5.3.6	Tillgång till annans mark enligt järnvägslagen	207
5.3.7	Prövning av vägar och järnvägar	208
5.3.8	Miljöbalkens tillämpning på vägar och järnvägar	208
5.3.9	Efterföljande prövningar	212
5.3.10	Tillåtlighetsprövning av vägar och järnvägar	214
5.3.11	Trafikverkets arbete med ekologisk kompensation – utmaningar och möjligheter	215
5.4	Ellagen	219
5.4.1	Omprövning	221
5.4.2	Villkor	222
5.4.3	Återställningsåtgärder	222
5.4.4	Markåtkomst	222
5.4.5	Ellagen och ekologisk kompensation	223
5.5	Kontinentalsockellagen och lagen om ekonomisk zon	224
5.6	Om markåtkomst för kompensationsåtgärder	227
5.6.1	Tillträde enligt 28 kap. MB	229
5.6.2	Skogsvårdslagen	230
5.6.3	Jordförvärvslag och fastighetsbildningslag	230
5.6.4	Nyttjanderättsavtal och naturvårdsavtal	231
5.6.5	Servitut	232
5.6.6	Formella områdesskydd	233
5.6.7	Behövs en ny skyddsform?	234
5.6.8	Hur Trafikverket får åtkomst till mark för ekologisk kompensation	235
6	Överväganden och förslag	239
6.1	Specifika klarlägganden för att underlätta ekologisk kompensation	239
6.1.1	Distinktion mellan skydds- och kompensationsåtgärder	239
6.1.2	Den materiella grunden för krav på kompensationsåtgärder enligt miljöbalken	251
6.1.3	Underlag för ekologisk kompensation	256
6.1.4	Tillgång till mark- och vattenområden	257

6.2	Ändringar i miljöbalken	259
6.2.1	Tydligare lagkrav på underlaget för kompensationsåtgärder behövs	259
6.2.2	Behovet av kompensation ska bedömas vid tillståndsprövningar och vid dispensprövningar avseende åtgärder i skyddade områden	269
6.2.3	Skadelindringshierarkin lagstadgas	274
6.2.4	Krav på kompensationsåtgärder för relevanta tillståndspliktiga och dispenspliktiga verksamheter enligt miljöbalken.	276
6.2.5	Obligatoriskt krav på kompensation vid intrång i fler typer av skyddade områden enligt miljöbalken.....	278
6.2.6	Möjlighet att besluta om kompensation vid tillsyn	279
6.3	Ändringar i PBL.....	281
6.3.1	Överväganden och förslag om översiktsplaner ...	282
6.3.2	Överväganden och förslag om reglerna om detaljplaner	286
6.4	Ändringar i väglagen.....	290
6.5	Ändringar i lagen om byggande av järnväg	294
6.6	Ändringar i ellagen	299
6.7	Ändringar i kontinentalsockellagen	301
6.8	Ändringar i lagen om ekonomisk zon.....	302
6.9	Försöksverksamhet med kompensationspooler	303
6.9.1	Syftet med en försöksverksamhet	304
6.9.2	Vad försöket handlar om	307
6.9.3	Beskrivning av försöksverksamheten.....	308
6.10	Ytterligare förslag för att främja ekologisk kompensation	315
6.10.1	Vägledningar om ekologisk kompensation	316
6.10.2	Stimulans av frivillig och obligatorisk ekologisk kompensation.....	324

6.11	Andra förslag som övervägts	327
6.11.1	Exploateringsavgift för ekologisk kompensation	328
6.11.2	Tydliggörande av materiell grund i 2 kap. 3 § miljöbalken för ekologisk kompensation.....	329
6.11.3	Möjlighet att besluta om kompensation vid tillsyn i form av förprovning även avseende miljöfarliga verksamheter	331
6.11.4	Möjlighet att i detaljplan ställa krav på tillåtna värden för alla typer av störningar som omfattas av miljöbalken.	332
6.11.5	Andra lagtekniska konstruktioner har övervägts	333
6.11.6	Möjliga följdändringar till utredningens förslag.....	335
6.11.7	Psykosociala faktorer i den byggda miljön	335
6.11.8	Utredning om ekosystemtjänster och plan- och bygglagen för en hållbar stadsutveckling	337
6.11.9	Beredningsgrupp för ekologisk kompensation....	338
7	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	341
8	Konsekvensbeskrivning	345
8.1	Samhällsekonomisk analys av ett nollalternativ	347
8.2	Lagändringar.....	348
8.2.1	Utan lagändringar.....	349
8.2.2	Med lagändringar	350
8.3	Försöksverksamhet kompensationspooler.....	351
8.4	Ytterligare förslag för att främja arbetet med ekologisk kompensation.....	353
8.4.1	Praktiska vägledningar för ekologisk kompensation	353
8.5	Offentligfinansiella effekter	354
8.6	Konsekvenser för företag	355
8.6.1	Bakgrund och syfte med förslaget.....	355

8.6.2	Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd	357
8.6.3	Förslagets överensstämmelse med EU-rätten.....	357
8.6.4	Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser	359
8.6.5	Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch.....	359
8.6.6	Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet	360
8.6.7	Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.....	360
8.6.8	Nya affärsmöjligheter	361
8.6.9	Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.....	363
8.7	Effekter på miljön.....	363
8.7.1	Ekosystemtjänstförvaltning och värdet av en skadelindringshierarki.....	363
8.7.2	Lokala värderingsstudier.....	364
8.7.3	Sammanfattningsvis om effekter av förslagen på miljön	366
8.8	Avslutningsvis om samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag	367
8.8.1	Ekologisk kompensation för att åstadkomma effektivitet	369
8.8.2	Att tillgodose behovet av bostäder, infrastruktur och andra byggnadsverk.....	371
9	Författningskommentar	373
9.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	373
9.2	Förslag till lag om ändring i lag (1966:314) om kontinentalsockeln	381
9.3	Förslag till lag om ändring av väglag (1971:948)	382
9.4	Förslag till lag om ändring i lag (1995:1649) om byggande av järnväg.....	383

9.5	Förslag till lag om ändring i lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.....	384
9.6	Förslag till lag om ändring i ellag (1997:857)	385
9.7	Förslag till lag om ändring av plan- och bygglag (2010:900)	385

Referenser 391

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:23.....	399
Bilaga 2	Miljömålsarbete och ekologisk kompensation i samverkan	407
Bilaga 3	Markanvändning, exploatering och skyddad natur	417
Bilaga 4	Det svenska naturkapitalet och dess värde	427
Bilaga 5	Om naturvetenskapligt underlag för ekologisk kompensation.....	445
Bilaga 6	Frågor från utredningen och svar från ArtDatabanken om bland annat ekologisk kompensation	453
Bilaga 7a	Arter som indikatorer för ekosystemtjänster,.....	463
Bilaga 7b	ArtDatabankens synpunkter på rapporten: Arter som indikatorer för ekosystemtjänster – idéstudie	478
Bilaga 8	Internationella erfarenheter.....	481
Bilaga 9	Kompensationsutredningar vid exploatering i tätbebyggt område – förslag till arbetsgång	513

Sammanfattning

Uppdraget

Uppdraget har varit att 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. Åtgärderna ska syfta till att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Övergripande slutsats

Innebörden av våra förslag är:

- Kunskapen om behovet av ekologisk kompensation och tillämpningen av lämpliga rutiner och metoder kommer att öka.
- Tillämpningen av ekologisk kompensation kommer att öka, vilket i sin tur motverkar förluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster.
- Vid tillämpning av den i utredningsdirektivet påtalade skadelindringshierarkin, kommer en ökad ekologisk kompensation inte att hindra fortsatta exploateringar.
- Genom förslagets fokus på förutsägbarhet, konsekvens och effektivitet i befintligt prövningssystem, kommer den ekologiska kompensationen endast att ha marginell påverkan på en exploaterings totala kostnad och tidsåtgång.

Bakgrund

Historiskt finns det gott om exempel på motsättningar mellan mark-exploatering och miljöhänsyn. Olika intressen kan upplevas stå emot varandra och ibland vara oförenliga. Ekologisk kompensation är ett sätt att balansera och överbrygga detta förhållande.

Rätt utformad kan ekologisk kompensation leda till att fler bygg- och infrastrukturprojekt utformas på ett sådant sätt att samhällsekonomisk nytta av biologisk mångfald och ekosystemtjänster inte går förlorad.

Utredningen har haft att beakta såväl farhågor om att krav på ekologisk kompensation skulle riskera att förhindra enskilda exploateringar, som en oro över att möjligheten till att använda ekologisk kompensation skulle leda till att fler exploateringar genomförs.

Vi ser ekologisk kompensation som ett stöd för samhällsnyttiga investeringar, snarare än ett hinder. Detta genom att förlorade naturvärden ersätts.

Utredningens förslag avseende ekologisk kompensation syftar till att bidra till att behovet av bygg- och infrastrukturprojekt tillgodoses, samtidigt som nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster motverkas.

Begreppet ekologisk kompensation

Med ekologisk kompensation avser utredningen gottgörelse av skada på naturmiljö som utgör allmänna intressen, såsom arter, naturtyper, ekosystemfunktioner och upplevelsevärden. Gottgörelsen kan ske genom att den som orsakat skada tillför nya värden eller säkerställer befintliga värden som annars skulle riskera att gå förlorade.

Åtgärdsförslag

- a) Utveckla befintlig lagstiftning genom ändringar i miljöbalken, PBL och annan lagstiftning.
- b) Införa försöksverksamhet av kompensationspooler, som förmedlar värdeskapande insatser för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

- c) Öka kunskapen om och användandet av ekologisk kompensation genom praktiska vägledningar och stimulering av såväl frivilliga som obligatoriska kompensationsåtgärder.

A) Föreslagna lagändringar

Förslagen till utveckling av befintlig lagstiftning syftar till att öka förutsägbarheten och effektiviteten av tillämpning av ekologisk kompensation. Tillämpningen av de krav på kompensation som redan gäller har varit ojämn och oförutsägbar. Det kan bero på att reglerna om kompensation delvis haft en undanskymd placering.

Krav på redovisning av planerade kompensationsåtgärder i MKB och krav på att efterföljande prövning tar om hand förslag på kompensationsåtgärder ställs numera i EU:s MKB-direktiv. Det gäller för miljökonsekvensbeskrivningar som omfattas av direktivet. Regleringen måste genomföras i Sverige.

Utredningens förslag ökar förutsägbarheten genom att tydliggöra det redan gällande kravet på underlag vid tillståndsprövning och dispensprövning rörande planerad ekologisk kompensation, liksom att krav ska ställas på kompensationsåtgärder som inte är orimliga. Den så kallade skadelindringshierarkin tydliggörs i miljöbalken så att det framgår att man vid tillståndsprövning och dispensprövning i första hand ska undvika skada, i andra hand vidta skyddsåtgärder och i tredje hand återställningsåtgärder. När det visar sig att en verksamhet eller åtgärd kan tillåtas efter sådana hänsyn ska man överväga rimliga kompensationsåtgärder. Genom att krav på redovisning av planerade kompensationsåtgärder ställs tidigt redan i MKB-processen bedömer utredningen att förutsägbarheten och därmed effektiviteten i prövningarna avseende kompensationsåtgärder kommer att öka.

Kommuner som vill arbeta med ekologisk kompensation i planeringen ges enligt förslagen bättre förutsättningar för det genom att de kan planera för kompensationsområden och grön infrastruktur i översiktsplaneringen. Kopplat till det ges kommuner möjlighet att ställa krav på kompensationsåtgärder i detaljplaneringen.

I andra sektorslagar som hänvisar till miljöbalken (exempelvis väglagen och ellagen) och där beslut föregås av miljökonsekvensbeskrivningar kommer det enligt förslagen också att finnas möjlighet att ställa krav på ekologisk kompensation.

Ändringar i miljöbalken

1. Inför krav på redovisning av planerade kompensationsåtgärder som underlag i MKB.
2. Inför obligatoriskt krav att bedöma behovet av ekologisk kompensation i 16 kap. miljöbalken.
3. Skadelindringshierarkin och principen om en tvådelad prövning för tillståndspliktiga (enligt 9 och 11 kap.) och dispenspliktiga (enligt 7, 8 och 11 kap.) verksamheter enligt miljöbalken ska framgå tydligt av 2 kap. miljöbalken.
4. Gör ett tillägg om kompensationsvillkor i regeln i 22 kap. miljöbalken om vad en dom i förekommande fall ska innehålla.
5. Inför obligatoriskt krav på kompensation för dispens från biotopskyddsområden, kulturresevat samt nationalparker för sådana åtgärder som påverkar skyddssyftet med området.

Ändringar i PBL

6. Ett tydliggörande tillägg bör ske i 2 kap. PBL, om vikten av ekologiskt funktionella landskap och att kopplingen mellan grön infrastruktur och lämpliga kompensationsåtgärder behöver stärkas i planeringsarbetet varvid det också tydliggörs att de vida bestämmelserna i 2 kap. PBL utgör grund för kompensationsåtgärder.
7. Inför en 4 kap. 12 a § i PBL som tydligt anger att kompensationsåtgärder för biologisk mångfald och ekosystemtjänster får bestämmas i detaljplan.
8. Inför en ändring i 4 kap. och 14 § PBL för att i detaljplan kunna ställa krav på kompensationsåtgärder i bygglov, startbesked eller slutbesked för åtgärd som innebär väsentligt ändrad markanvändning.

Ändringar i väglagen

9. Vägplaner kommer att omfattas av krav på redovisning av planerade kompensationsåtgärder i MKB.
10. Vägplaner som inte innebär betydande miljöpåverkan föregås av ett förenklat underlag enligt bestämmelser i vägförordningen. Planerade kompensationsåtgärder bör redovisas även i sådant underlag.
11. Bedömning av behov av ekologisk kompensation och planerade kompensationsåtgärder ska redovisas i vägplan enligt väglagen.
12. Kompensationsåtgärder utanför planområdet ska redovisas i underlag för fastställelsebeslut.
13. Skadelindringshierarkin och principen om en tvådelad prövning i kap. 2 miljöbalken ska gälla vid prövning av ärenden enligt väglagen.

Ändringar i lagen om byggande av järnväg

14. Järnvägsplaner kommer att omfattas av krav på redovisning av planerade kompensationsåtgärder i MKB.
15. Järnvägsplaner som inte innebär betydande miljöpåverkan föregås av ett förenklat underlag enligt bestämmelser i vägförordningen. Planerade kompensationsåtgärder bör redovisas även i sådant underlag.
16. Bedömning av behov av ekologisk kompensation och planerade kompensationsåtgärder ska redovisas i järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg.
17. Kompensationsåtgärder utanför planområdet ska redovisas i underlag för fastställelsebeslut.
18. Skadelindringshierarkin och principen om en tvådelad prövning i kap. 2 miljöbalken ska gälla vid prövning av ärenden enligt lagen om byggande av järnväg.

Ändringar i andra sektorslagar

19. Utredningen föreslår att ellagen ska ändras så att det tydligt framgår att villkor om kompensationsåtgärder kan föreskrivas enligt ellagen. Skadelindringshierarkin och principen om en tvådelad prövning i kap. 2 miljöbalken ska gälla vid prövning av tillstånd enligt ellagen.
20. Utredningen föreslår att kontinentalsockellagen ska ändras så att det tydligt framgår att villkor om kompensationsåtgärder kan föreskrivas enligt kontinentalsockellagen. Skadelindringshierarkin och principen om en tvådelad prövning i kap. 2 miljöbalken ska gälla vid prövning av tillstånd enligt kontinentalsockellagen.
21. Utredningen föreslår att lagen om ekonomisk zon ska ändras så att det tydligt framgår att villkor om kompensationsåtgärder kan föreskrivas enligt lagen om ekonomisk zon. Skadelindringshierarkin och principen om en tvådelad prövning i kap. 2 miljöbalken ska gälla vid prövning av tillstånd enligt lagen om ekonomisk zon.

B) Försöksverksamhet av kompensationspooler

Det i Sverige nya begreppet kompensationspooler handlar om att markägare, eller annan aktör, skapar naturvärden i form av ökad biologisk mångfald och ekosystemtjänster. De värden som skapas kan sedan säljas, via en kompensationspool till dem som behöver kompensera för motsvarande värden, vilka går förlorade vid en specifik exploatering.

Det finns ett antal fördelar med kompensationspooler

- tillgång till möjliga kompensationsmarker och kompensationsåtgärder underlättas
- bedömning av olika områdets kompensationsvärde är förberedda eller utförda
- åtgärder är redan planerade, påbörjade eller t.o.m. genomförda
- ansvaret för genomförande och förvaltning av kompensationen, övergår till aktör med relevant kompetens.

Kompensationspooler har visat sig framgångsrika i andra länder. Utredningen föreslår att de testas även i Sverige. Vi föreslår en försöksverksamhet som i första hand syftar till att kompensera förluster av tätortsnära naturmiljöer och områden för rekreation, när områden planläggs enligt plan- och bygglagen.

22. Utredningen föreslår att regeringen ger ett antal län (t.ex. Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Länsstyrelsen i Skåne) i uppdrag att utveckla och genomföra en försöksverksamhet med kompensationspooler i samarbete med intresserade kommuner i respektive län. Arbetet bör ske i samarbete med t.ex. Naturvårdsverket, Boverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, Trafikverket, Folkhälsomyndigheten och Riksantikvarieämbetet.

Försöksverksamheten föreslås pågå under 5 år. Medverkande kommuner söker projektfinansiering hos länsstyrelsen. Naturvårdsverket ansvarar för att försöksverksamheten utvärderas och föreslår därefter om försöksverksamheten ska permanentas, förlängas eller avvecklas.

C) Övriga förslag

För att öka kunskapen om och användandet av ekologisk kompensation föreslår utredningen tre ytterligare åtgärder.

23. Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Boverket, Trafikverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och Folkhälsomyndigheten att ta fram vägledningar för ekologisk kompensation med ett tydligt fokus på betydelsen av att kompensera för förlust av biologisk mångfald och förlorade ekosystemtjänster. Målgrupp är exploatörer, tillståndsgivare, länsstyrelser, kommuner och övriga intressenter.

24. Regeringen bör ge Boverket i uppdrag att tillsammans med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Trafikverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och Folkhälsomyndigheten ta fram en vägledning för ekologisk kompensation med ett tydligt fokus på betydelsen av att kompensera för

förlorade ekosystemtjänster inom planlagt område. Här ligger ett extra stort fokus på kulturella ekosystemtjänster som hälsa, sinnliga upplevelser och sociala interaktioner. Platsens psykosociala kvaliteter ska beaktas utöver hänsyn till olika arter på platsen och deras livsmiljöer samt övriga ekosystemtjänster. Särskilt viktiga är också reglerande ekosystemtjänster som vattenfördröjning, luftrening och temperaturreglering. Målgrupp är exploatörer, tillståndsgivare, länsstyrelser, kommuner och övriga intressenter.

25. Utredningen föreslår regeringen att stimulera en ökad användning av såväl frivilliga som obligatoriska ekologiska kompensationsåtgärder, genom att sprida information om ekologisk kompensation med hjälp av de myndigheter som har föreslagits få i uppdrag att ta fram vägledningar för ekologisk kompensation.

Andra förslag som övervägts

I direktivet anges att utredningen ska redovisa övriga åtgärder som övervägts, men inte föreslås. Dessa kan sammanfattas i följande punkter:

1. Exploateringsavgift för ekologisk kompensation.
2. Tydliggörande av materiell grund i 2 kap. 3 § miljöbalken för ekologisk kompensation.
3. Möjlighet att besluta om kompensation vid tillsyn i form av förprövning även avseende miljöfarliga verksamheter.
4. Möjlighet att i detaljplan ställa krav på tillåtna värden för alla typer av störningar som omfattas av miljöbalken.
5. Införande av en regel i 16 kap. miljöbalken för tillståndspliktiga och dispenspliktiga verksamheter och åtgärder om obligatoriskt krav på kompensationsåtgärder för tillstånd som innebär att mark eller vattenområde tas i anspråk. I sådana fall skulle i rimlig utsträckning gottgöras för kvarstående skada på biologisk mångfald och ekosystemtjänster som kunde förutses efter det att undvikande, skyddsåtgärder och restaureringsåtgärder har vidtagits.
6. Möjliga följdändringar till utredningens förslag avseende beskrivning av skadelindringshierarkin.

7. Utredningsuppdrag till Boverket avseende psykosociala faktorer i den bebyggda miljön.
8. Statlig utredning om ekosystemtjänster och plan- och bygglagen för en hållbar stadsutveckling.
9. Beredningsgrupp för ekologisk kompensation.