



Miljökompensation vid väg- och järnvägsprojekt – identifiering av status, problem och möjligheter

Jesper Persson (Red.)

Sveriges lantbruksuniversitet
Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap

Rapport 2014:24
ISBN 978-91-87117-85-5
Alnarp 2014



LANDSKAPSARKITEKTUR
TRÄDGÅRD VÄXTPRODUKTIONSVETENSKAP
Rapportserie

Miljökompensation vid väg- och järnvägsprojekt

– identifiering av status, problem och möjligheter

Jesper Persson (Red.)

Sveriges lantbruksuniversitet
Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap

Rapport 2014:24
ISBN 978-91-87117-85-5
Alnarp 2014

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Inledning.....	8
Kapitel 1 Att arbeta med miljökompensation – termer, metodologi och principer, av Jesper Persson	13
Kapitel 2 Rättslig reglering av miljökompensationsåtgärder vid byggande av väg och järnväg, av Marie Appelstrand.....	42
Kapitel 3 En nationell kartläggning över miljökompensationsåtgärder i väg- och järnvägsprojekt, av Jesper Persson och Anders Larsson.....	64
Kapitel 4 Reflektioner över miljökompensation kopplat till infrastruktur, av Jesper Persson och Anders Hedlund.....	78
Författare	94
Ordlista.....	95
Bilaga 1 Omvärldsbeskrivning.....	101
Bilaga 2 Kort om terminologi.....	115
Bilaga 3 Riodeklarationen om miljö och utveckling.....	117
Bilaga 4 Principer och kriterier framtagna av BBOP.....	122
Bilaga 5 Förankring av föreslagna principer.....	125
Bilaga 6 Kompensation som inte kopplas till krav enligt MB.....	131
Bilaga 7 Resultat av kartläggning av beslut.....	133
Bilaga 8 Översiktlig beskrivning av fall.....	150
Bilaga 9 Enkätutskick.....	153

Sammanfattning

Miljökompensation innebär att en verksamhetsutövare gottgör för intrång eller skada på miljön och kan liknas med *polluter pays principle*. Att idén om miljökompensation har funnits länge är kanske inte så underligt då det i grunden handlar om ett etiskt ställningstagande – att göra rätt för sig. Om någon förstör något för någon annan bör det gottgöras på något vis. Idag finns miljökompensation etablerat världen över i såväl lagstiftningar som i frivilliga åtagande bland företag och kommuner. Men det handlar inte bara om att någon, exempelvis en exploatör, ska göra rätt för sig. Världens tillgång på en god miljö blir allt mer ansträngd och behovet av att ta hand om skyddade naturområden och det så kallade vardagslandskapet ökar. Idag räknar europeiska kommissionen med att det försvinner omkring 100 000 hektar naturmark varje år inom EU till följd av industrietableringar, stadsbyggnad och infrastruktur. Av dessa anser kommissionen att 50–100 000 hektar borde kompenseras varje år.

Miljökompensation i Sverige är något som har kommit utifrån – dels som krav från EU via en rad direktiv (som habitatdirektivet och miljöansvarsdirektivet), dels som ett importerat verktyg vid arbete med hållbarhetsfrågor. Miljökompensationskrav finns världen över; i länders lagstiftningar, som frivilliga initiativ av företag som en naturlig del av deras hållbarhetsarbete. I Sverige, precis som i många andra länder, uppstår därför frågan om hur miljökompensation ska implementeras och hur en praktik ska växa fram. Denna praktik kan utvecklas utifrån de lagkrav som redan finns men den kan även ske frivilligt.

Den här rapporten är ett forsknings- och utvecklingsprojekt som finansierats av Trafikverket och Fortlöpande miljöanalys vid SLU, och genomförts under perioden september 2012 till augusti 2014. I den här rapporten har vi kartlagt och analyserat miljökompensationsåtgärder som har vidtagits vid väg- och järnvägsprojekt under perioden 1999 – 2012. Vi har även beskrivit terminologi, lagkrav, principer och metodologi kopplade till miljökompensation, och gett en översiktlig omvärldsbeskrivning av miljökompensation i och utanför Sverige. Den övergripande målsättningen är att öka kunskapen om miljökompensation inom väg- och järnvägssektorn, och att föreslå olika vägar för hur Trafikverket ska utveckla miljökompensation inom sin organisation för att på så bidra till en mer hållbar utveckling. Studien är dock relevant även för andra myndigheter och organisationer, som

exempelvis Sveriges kommuner och landsting, enskilda kommuner, länsstyrelser, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, företag, universitet, tankesmedjor och miljöorganisationer.

Juridiska aspekter

Krav på miljökompensationsåtgärder vid väg- och järnvägsprojekt kan ställas med stöd av flera olika lagrum i miljöbalken (1998:808) (MB) i prövningar i mål och ärenden. Beroende på vilken typ av prövning det gäller är förutsättningarna olika. Utgångspunkten för en verksamhetsutövare som vill vidta en tillståndspliktig åtgärd eller ansöka om dispens är att i ansökan visa att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. har tillgodosetts. Bland annat innebär detta krav på att anpassa och lokalisera verksamheten eller åtgärden och att vidta skadeförebyggande åtgärder så att miljöpåverkan minimeras. Är dessa skadeförebyggande åtgärder inte tillräckliga, trots att man har gjort så gott man kunnat för att anpassa sig till kraven i 2 kap MB, kan det bli aktuellt att föreskriva om miljökompensationsåtgärder enligt miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 2, s 18). Miljökompensation kan dels föreskrivas vid dispens eller upphävande av reservatsföreskrifter enligt 7 kap. 7 § 4 st, dels vid kompensation av skada på Natura 2000-områden enligt 7 kap. 29 §. I dessa båda bestämmelser är miljökompensationen obligatorisk medan 16 kap. 9 § är en fakultativ regel med ett mer vidsträckt tillämpningsområde som ger myndigheten möjlighet att förena en dispens eller ett tillstånd enligt miljöbalken med skyldighet att kompensera för det intrång i allmänna intressen som verksamheten eller åtgärden kan medföra.

I samband med krav på miljökompensationsåtgärder kan även frågan om markåtkomst för att genomföra åtgärderna aktualiseras. Idag finns inte möjlighet att med lagstöd tvångsvis ta mark i anspråk för miljökompensationsåtgärder. Frivilliga överenskommelser är det alternativ som står till buds för att ta mark i anspråk och utgångspunkten blir därför också denna. Problematiken med markåtkomst har uppmärksammats och diskuteras nu på politisk nivå.

Den begränsade praxis där miljökompensationsåtgärder har yrkats eller genomförts vid byggande av väg eller järnväg, visar att de frågor som blivit föremål för rättslig prövning i domstol framförallt berör intrång i särskilt skyddade områden (Natura 2000, 7 kap. 28a-29b §§), dispenser från artskyddsförordningen (8 kap. 1 § MB, 4 §, 14-15 § AF), reservatsdispenser (7 kap. 7 § MB), biotopskyddsdispenser (5 § FOM) samt tillstånd till vattenverksamhet (11 kap. MB), vilket

speglar den praktiska tillämpningen i stort. Rättsprövning av regeringens tillåtlighetsbeslut enligt 17 kap. MB har av berörda sakägare begärts i två av de refererade fallen, där domstolen har bedömt situationen helt olika. Detta kan antas få betydelse för framtida överklaganden från markägare och övriga berörda. Att rättspraxis är så pass begränsad påverkar också genomförandet, eftersom praxis inte ger tillräcklig vägledning eller förutsättningen för en enhetlig rättstillämpning. Detta kan i sin tur ha bidragit till att verksamhetsutövare idag upplever en viss rättsosäkerhet.

En nationell kartläggning över miljökompensationsåtgärder i väg- och järnvägsprojekt

I den nationella kartläggningen hittade vi 37 beslut kopplade till prövning enligt miljöbalken och de var tagna av länsstyrelser och kommun 1999–2012. Detta kan tyckas vara relativt få beslut. Det första beslutet kom 2004 och efter 2008 har det rört sig om knappt sju fall om året. Av dessa var 12 fall kopplade till järnväg, 22 till väg och 3 till både väg- och järnväg. Vidare kunde vi konstatera att Länsstyrelserna utformade 36 av de 37 beslut som vi hittade. Bara ett beslut stod en kommun för. I kartläggningen hittade vi också tio vattendomar som alla tagits av Vänersborgs tingsrätt och som omfattade krav på miljökompensationsåtgärder.

Den absoluta majoriteten beslut var kopplade till biotopskydd, vilket myndigheten i 28 fall av 37 refererade till (76 %). Räkningar man även med intrång i naturreservat och Natura 2000-områden blir siffran 35 fall (95 %). Inget beslut var inriktat mot att kräva miljökompensation för skador på vardagslandskapet (det vill säga natur utan lagskydd), vilket beror på att det inte finns någon specifik prövning av tillstånd eller dispens enligt MB kopplade till skada på oskyddad natur eller friluftsvärden. Det var också tydligt att flertalet länsstyrelser inte tagit något beslut alls med krav på miljökompensationsåtgärder. Hela 90 % av alla länsstyrelser hade bara tagit ett eller inget beslut om krav på miljökompensationsåtgärder.

I 32 av besluten står kraven på miljökompensationsåtgärderna, i 2 beslut står det att miljökompensationsåtgärderna ska tas fram senare och i 3 beslut består åtgärderna av att en summa pengar avsätts till en fond. Kartläggningen visade att miljökompensationsåtgärderna liknade skadan och att det finns en syn att åtgärderna ska vara i paritet med ingreppet, det vill säga en kompensationsgrad på 1:1. Ett typiskt exempel är ett biotopskyddsärende i västra Sverige (Lilla Edet på väg E45)

där ett intrång på en 152 meter lång stenmur och 176 meter öppna diken kompensades med 150 meter ny stenmur och 150 m² våtmark.

Planeringsperspektiv

Vi har studerat två beslut i mer detalj. Det ena beslutet rör Röbbäck-Röbäcksdalen, om är en ny förbifart väster om Umeå och länsstyrelsen fattade det här beslutet om krav på miljökompensationsåtgärder. Det andra beslutet rör en utbyggnad av ett järnvägsspår mellan Barkarby och Kallhäll i Järfälla och det var ett kommunalt beslut om miljökompensation. En generell slutsats av fallstudierna var att båda projekten varit mycket avhängiga de medverkande aktörernas kompetens och vilja att driva igenom miljökompensationsåtgärderna på bästa sätt. Båda projekten verkar kunna nå bra slutresultat. Det är dock mycket svårt för externa granskare att via de officiella dokumenten få en tydlig bild av hela planeringsskedet. I området kring Umeå, särskilt med avseende på fågelskyddsområdena, har det under senare tid genomförts ett antal större väg- och järnvägsprojekt med krav på miljökompensationsåtgärder (Botniabanan och Umeåprojektet). Här har det dock varit svårt att få grepp om alla de formella dokument som cirkulerat enbart gällande enstaka avsnitt av vägprojektet, för att inte tala om all den information som bara står att finna i de olika aktörernas erfarenheter. Någon form av regional samordning av miljöproblematiken borde ha kunnat resultera i ett bättre samlat grepp gällande såväl utredningarna och dess samverkan som ett åtgärds paket till största möjliga naturvårdsnytta. Effektiviteten, liksom transparensen, borde därmed ha kunnat förbättras betydligt.

När det gäller koordinering visade det sig att dokumentation som bör kunna samordnas, som till exempel miljökonsekvensbeskrivning (MKB) till arbetsplan och kompensationsärendet, i själva verket utförs separat och parallellt, och utan systematisk korshänvisning. I vissa fall är informationen i handlingarna förvirrande för externa granskare.

Förmodligen är det så att varje enskild delprocess får sin planering, budget och bemanning och arbetet styrs av projektlogik snarare än att det sker i en sammanhängande process där plats och problem står i fokus. Med tanke på transparens och effektivitet bör förbättringar kunna uppnås genom en tydligare formell beskrivning av hur miljökompensationsärenden inkorporeras i den övriga väg- och järnvägsplaneringsprocessen. En regional projektsamordnare med god lokalkännedom och insikter i samtliga pågående väg- och järnvägsprojekt i trakten kunde

kanske också utgöra en god investering för att undvika dubbelarbete, förbättra transparensen ytterligare och öka effektiviteten.

Reflektion

När Trafikverket utvecklar nya praktiker föreslår vi att följande aspekter uppmärksammas:

- Det finns en bred tolkning av vad som ska kompenseras. Vid kompensation bör alla dimensioner av miljöbegreppet inkluderas, vilket även omfattar rekreation och kulturmiljö.
- Kompensationsgrader på över 1:1 bör användas för att inkludera aspekter som osäkerhet, tid, aktörsperspektiv och kvalitet.
- Landskapsperspektiv kan ge flexibilitet så att lösningar kan identifieras och lokaliseras på så passande platser som möjligt.
- Frågan om genomförandet av miljökompensationsåtgärder utanför vägområde borde utredas och även långsiktiga skötsel aspekter.
- Satsa på samordning, översyn och transparens av aktiviteter kopplade till miljökompensation och miljökonsekvensbeskrivningar.

Inledning

Idén om miljökompensation har funnits länge och det är kanske inte så underligt då det i grunden handlar om ett etiskt ställningstagande – att göra rätt för sig. Om någon förstör något för någon annan bör det gottgöras. Miljökompensation finns etablerat världen över i dag, både i lagstiftning och som frivilliga åtaganden bland företag och kommuner. Men det handlar inte bara om att någon, exempelvis en exploatör, ska göra rätt för sig. Världens tillgång på en god miljö blir allt mer ansträngd och behovet av att ta hand om skyddade naturområden och det så kallade vardagslandskapet ökar både i Sverige och utanför landets gränser. Europeiska kommissionen räknar med att det försvinner omkring 100 000 hektar naturmark varje år inom EU till följd av industrietableringar, stadsbyggnad och infrastruktur. Av dessa anser kommissionen att 50-100 000 hektar borde kompenseras varje år (ICF GHK 2013).

Miljökompensation i Sverige är något som har kommit utifrån – dels som krav från EU via en rad direktiv (som habitatdirektivet och miljöansvarsdirektivet), dels som ett importerat verktyg vid arbete med hållbarhetsfrågor. Miljökompensationskrav finns världen över; i länders lagstiftningar, som frivilliga initiativ av företag som en naturlig del av deras hållbarhetsarbete (Rainey et al. 2014) och som krav kopplade till internationella lån (IFC 2012). I Sverige uppstår därför frågan hur miljökompensation ska implementeras och hur en praktik ska etableras. Denna praktik kan dels utgå från de lagkrav som redan finns, dels utföras frivilligt som en del i ett hållbarhetsarbete och inte med huvudsyftet att uppfylla lagkrav.

Syfte

Den här rapporten är resultatet av ett forsknings- och utvecklingsprojekt som har finansierats av Trafikverket och Fortlöpande miljöanalys vid SLU. Projektet genomfördes från september 2012 till augusti 2014.

Projektets syfte var att kartlägga och analysera miljökompensationsåtgärder som har vidtagits vid väg- och järnvägsprojekt under perioden 1999–2012. Syftet var också att beskriva terminologi, lagkrav, principer och metodologi som är kopplade till miljökompensation, och att ge en översiktlig omvärldsbeskrivning av miljökompensation i och utanför Sverige. Den övergripande målsättningen är att öka kunskapen om miljökompensation inom väg- och järnvägssektorn, och att föreslå

olika vägar för hur Trafikverket kan utveckla miljökompensation inom sin organisation för att på så sätt gå mot en mer hållbar utveckling.

Rapporten innehåller inte handfasta råd om hur man ska kompensera utan den beskriver och analyserar hur miljökompensation ser ut, men också vilka problem och möjligheter som finns med miljökompensation. Speciellt det senare kan vara till stor hjälp om man vill använda sig av *back casting*, det vill säga att måla upp en önskvärd framtidsbild och sedan identifiera en väg för att komma dit. Rapporten utgör inte någon officiell hållning hos Trafikverket.

Rapportens struktur

Rapporten har fyra kapitel:

Inledning		Rapportens problem, syfte, struktur och organisation m.m.
Kapitel 1	Att arbeta med och prata om miljökompensation	Terminologi och metodologi
Kapitel 2	Juridiska aspekter	Här beskrivs vilka lagar och förordningar som gäller, men även hur marknadsfrågor kan hanteras. Kapitlet avslutas med en beskrivning av hur tre fall har behandlats i domstol.
Kapitel 3	Vad har gjorts?	Här beskrivs en kartläggning av genomförda miljökompensationsprojekt, samt en mer detaljerad beskrivning av hur miljökompensationsåtgärder genomförts i två väg- och järnvägsprojekt.
Kapitel 4	Reflektion	Möjligheter med miljökompensation
Bilagor		En översiktlig omvärldsbeskrivning, principer och kartläggning.

Rapporten följer tre teman och de är miljökompensationens status, samt problem och möjligheter med miljökompensation:

- | | |
|-------------|---|
| Status | <ul style="list-style-type: none"> • Genomgång av terminologi (kapitel 1) • Genomgång av metodologi (kapitel 1) • Översyn av rättspraxis (kapitel 2) • Kartläggning av genomförda miljökompensationsåtgärder (kapitel 2 och 3, bilagorna 6-8) • Pågående eller just avslutade aktiviteter inom Sverige, Norden och till viss del inom EU (bilaga 1) • Vad som får inkluderas och vad som är en skälig nivå av miljökompensationsåtgärder (kapitel 1, 2 och 4) |
| Problem | <ul style="list-style-type: none"> • Juridiska frågor om markåtkomst (kapitel 2) • Brist på samlad översyn i planering (kapitel 3) |
| Möjligheter | <ul style="list-style-type: none"> • Förslag på principer som i sin tur är länkade till metodologiska frågor om hur man ska arbeta med miljökompensation (kapitel 1, 4 och bilagorna 3-5) • Koppling till miljölagstiftning och de transportpolitiska målen (kapitel 4) |

Målgrupp

Rapporten ska ses som ett underlag till att utveckla miljökompensation inom Trafikverket, men den kan givetvis även användas av andra myndigheter och organisationer. Rapporten är riktad till alla som vill veta mer om miljökompensation och specifikt till de som kan vara med att utveckla tillämpningen av miljökompensation.

Studien är inriktad på väg- och järnvägsprojekt inom Trafikverkets verksamhet, vilket naturligt gör Trafikverket till huvudsaklig målgrupp. Resultaten berör dock andra aktörer som: Sveriges kommuner och landsting, enskilda kommuner, Länsstyrelser, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, universitet, företag, tankesmedjor och miljöorganisationer.

Avgränsning

Studien har varit inriktad på miljökompensation vid väg- och järnvägsprojekt. I kartläggningen har miljökompensation i stort begränsats till den som kan kopplas till krav genom prövning av tillstånd eller dispens enligt miljöbalken (MB), eller upphävande av dessa, där krav på miljökompensation finns uttryckt eller får ställas

enligt 16 kap. MB. Annan miljökompensation har inte tagits upp mer ingående, utan bara noterats (se bilaga 6). Vad gäller ordval har vi gjort vissa prioriteringar:

- i) Vi har använt ordet funktion istället för värde eftersom värde är mer mångtydigt och därför kan tolkas väldigt olika. Funktion är mer precist och kan dessutom mer direkt kopplas till miljökompensationsåtgärder.
- ii) Orden minska och lindra används företrädesvis framför minimera, mildra och begränsa.
- iii) Engelska termer som inte finns på svenska har inte översatts utan skrivs på engelska i kursivstil.
- iv) Vi har använt termen miljökompensation som ett paraplybegrepp för all kompensation som ska gottgöra för ingrepp i miljön. Liknande termer som exempelvis klimatkompensation och ekologisk kompensation är mer avgränsade och de har också använts så i texten.
- v) I lagtexter och propositioner står ordet kompensation utan att ange om det syftar på ekologisk kompensation eller miljökompensation. Ordet kompensation har därför använts när det har varit oklart vad för typ av kompensation som avses.

Referensgrupp

Projektets innehåll och omfattning har förankrats genom en referensgrupp bestående av:

- Malin Delvenne, Investering, Trafikverket (projektansvarig från Trafikverket)
- Irene Lingestål, Investering, Trafikverket
- Mats Lindkvist, Underhåll, Trafikverket
- Anders Sjölund, Samhälle, Trafikverket
- Kristina Rundcrantz, Samhälle, Trafikverket
- Harald Troive, Juridik och planprovning, Trafikverket
- Sten-Inge Arnesson, Stora projekt, Trafikverket
- Jörgen Sundin, Naturvårdsverket
- Anders Hedlund, Riksantikvarieämbetet

Arbetsgrupp

Arbetsgruppen består av Jesper Persson (projektledare) och Anders Larsson, båda från Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning vid SLU, och Marie Appelstrand från Rättssociologen vid Lunds Universitet. Christina Johansson på Christina Johansson Utredningar & Dokumentation, har gjort datainsamling i samband med kartläggningen av miljökompensationsprojekt och Anders Hedlund vid Riksantikvarieämbetet har medverkat som författare till kapitel 4. En av slutversionerna har lästs av Jan Olof Helldin, Calluna och kapitel 2 har granskats av Linn Åkesson som är jurist på Naturvårdsverket. Evelina Caffrey vid Trafikverket har språkgranskat rapporten.

Referenser

- IFC (International Finance Corporation) (2012). *Performance Standard 6: Biodiversity Conservation and Sustainable Management of Living Natural Resources*. IFC, World Bank Group.
- ICF GHK (2013). *Exploring potential demand for and supply of habitat banking in the EU and appropriate design elements for a habitat banking scheme*. Final Report submitted to DG Environment. London.
- Rainey, H.J., Pollard, E.H.B., Dutson, G., Ekstrom, J.M.M., Livingstone, S.R., Temple, H.J. & Pilgrim, J.D. (2014). *A review of corporate goals of No Net Loss and Net Positive Impact on biodiversity*. Oryx Fauna & Flora International. FirstView, pp 1-7.

Kapitel 1. Att arbeta med miljökompensation – termer, metodologi och principer

av Jesper Persson

En introduktion till begreppet kompensation

Det här kapitlet syftar till att ge en metodologisk introduktion, att förklara vanliga termer och att visa hur principer och en ram för riktlinjer kan se ut. Som ett komplement finns i bilaga 1 en kortare omvärldsbeskrivning över nationella och internationella dokument om miljökompensation. Kapitlet baserar sig på svensk och internationell litteratur om miljökompensation och då miljökompensation inte är ett nytt fenomen, utan har funnits i nära 40 år är det oundvikligt att det blir många hänvisningar till internationell litteratur. Detta speciellt då miljökompensation inte diskuterats i någon större omfattning i Sverige. För att utnyttja de arbeten som faktiskt gjorts är delar av det här kapitlet hämtade från ett forskningsprojekt som bland annat resulterade i boken *Att förstå miljökompensation* (Persson 2011), där även historik, svenska kommunala exempel, argument för och emot miljökompensation tas upp.

Enligt Svenskt etymologisk ordbok betyder kompensera uppväga, ersätta och kommer av latinets *compensare*, 'väga emot; uppväga med; ersätta med' (Wessén 1999). På engelska kan *compensation* förstås som: "an action or adjustment that cancels out another action, usually one that has a bad or destructive effect", och: "to provide something good to balance or reduce the bad effects of damage, loss etc."(COBUILD 1987).

Innan jag tar upp olika definitioner kan det vara på sin plats att belysa begreppet kompensation utifrån ett bredare perspektiv. Många skulle nog betrakta kompensation som en form av ersättning för något som gått förlorat. Det kan vara att man blir kompensationsledig på sin arbetsplats för tid man lagt ner och inte fått betalt för, eller så kan det vara ett brottsoffer som får ekonomisk kompensation för sveda och värk. Det kan alltså vara en ersättning i form av exempelvis tid eller pengar. I miljösammanhang har det under en längre tid varit vanligt med olika former av ekonomisk kompensation till lantbrukare för bortfall av inkomst i sam-

band med naturvårdsprojekt. Det kan också avse ersättning för skötsel av eller för förlorade nyttigheter i ett naturområde eller ett bidrag till att bevara kulturmiljövärden i bebyggelse. Ibland diskuteras kunskapsinsamling och kunskapsspridning i termer av kompensation. Det kan till exempel gälla antikvariska och arkeologiska undersökningar där dokumentation och tillgängliggörande av kunskap kan betraktas som kompensation.¹ Ekonomisk kompensation ges ofta till de som förlorar en nytta eller ett värde, medan miljökompensation eller ekologisk kompensation handlar om att gottgöra för allmänna värden. Miljökompensation, vilket det här projektet behandlar syftar specifikt på när en verksamhetsutövare, exempelvis en myndighet eller ett företag, gottgör för intrång eller skada på miljön, och kan liknas vid *polluter pays principle*.

I detta sammanhang kan vi nämna att just kompensation till ett lokalsamhälle och allmänna intressen har funnits länge i Sverige i form av de så kallade bygdemedlen som ibland utgår vid stora exploateringar. Bygdemedel är förknippat med vattenkraft, men har på senare år även utgått i samband med stora vindkraftstableringar.

Miljö, värde och funktion

När Trafikverket ska utveckla miljökompensation inom sin organisation är det lämpligt att detta görs utifrån svensk miljöpolitik och svensk miljölagstiftning. Samtidigt ska det poängteras att både svensk politik och lagstiftning förändras, och följer i regel förändringar utanför Sverige. Vad gäller miljökompensation är de internationella influenserna mycket centrala eftersom det är ett planeringsverktyg som har utvecklats och använts i fyra decennier. Att i detta sammanhang uppfinna hjulet på nytt är onödigt– speciellt då Sverige måste anpassa politik och lagstiftning efter EU-direktiv (se Omvärldsbeskrivning i bilaga 1).

Om utgångspunkten för miljökompensation inom Trafikverket ska utgå från den svenska miljöbalken bör miljökompensation kopplas till ett brett perspektiv baserat på allmänna intressen. Detta betyder att värden som kan vara aktuella att kompensera är sådana som är knutna till exempelvis hälsa, nyttjande av materiella resurser och fysisk miljö (areella näringar och stadsbyggnadskvaliteter) och kul-

¹ I kulturmiljölagen finns krav på dokumentation. Detta beskrivs dock inte formellt som kompensation.

turmiljö, det vill säga inte enbart värden kopplade till biologisk mångfald. I kapitel 4 tas denna utgångspunkt upp mer i detalj.

I texter om miljökompensation är vanligen begrepp som funktion och värde centrala. Värde brukar i miljösammanhang delas in i naturvärden och kulturvärden och ska ses som att något är viktigt och bör förstås som en egenskap hos ett föremål – vare sig det är en sällsynt växt eller byggnad. Om något anses är viktigt eller värdefullt utan att någon gör en värdering så har det ett egenvärde, och om något anses viktigt som medel till något värde (som har ett egenvärde) så pratar man om instrumentella värden. Naturvärden kan värderas utifrån dess betydelse för turism, rekreation, vetenskapliga studier (som alla är kulturvärden) eller just i form av att det kan utgöra ett egenvärde. Om naturen har ett egenvärde eller inte faller utanför den här studien. Funktion ska däremot ses som en tjänst eller arbetsuppgift. Naturen kan sägas ha funktioner för både oss människor eller andra levande varelser. De senaste åren har intresset för ekosystemtjänster ökat, vilket handlar om just olika funktioner och tjänster som naturen ger oss människor, som exempelvis vattenrening, mat och naturupplevelser. I den här rapporten kommer begreppet funktion i regel att användas framför värde, eftersom det enklare kan kopplas till miljökompensation.

Miljökompensation är kopplad till en specifik miljöskada

En miljökompensation gottgör för ett intrång eller skada. Internationellt sett finns det ingen fast mall för hur denna gottgörelse ska se ut. I Brasilien innebär miljökompensation (i stora drag) en ren ekonomisk kompensation genom att en exploator betalar pengar till en naturvårdsfond (i kartläggningen som beskrivs i kapitel 3 hittades faktiskt tre fall där miljökompensationsåtgärden helt eller delvis bestått av pengar). En miljökompensation måste däremot alltid vara kopplad till skador på specifika funktioner. För att exemplifiera det kan man säga att man kompenserar en skada som kommer att ske eller en skada som har skett. Detta betyder att anläggningen av en damm eller trädallé kan vara en miljökompensationsåtgärd i ett sammanhang och inte i ett annat. En dagvattendamm är inte en miljökompensationsåtgärd om den bara byggs för att rena dagvatten i största allmänhet, utan bara om den kompenserar skadade funktioner eller värden.

Däremot ingår inte ”positiv” miljökompensation i det som brukar betraktas som miljökompensation – det vill säga att man får pengar för att *inte* förstöra naturvärde. Att betrakta miljökompensation som något som faller ut för att kompen-

sera en förlorad vinst faller i regel inte inom ramen för en miljökompensation (även om handlingen i sig kan vara tilltalande). Hans Blix tar upp denna företeelse i en artikel i Fokus, där han föreslår att markägare i regnskogsområden skulle kunna få miljökompensation för att inte avverka skog (Blix 2007). Exempel på detta är Ecuadors president Rafael Correa erbjudande om att inte att pumpa upp cirka 850 miljoner fat olja från ett oljefält i en unik national-park. Detta mot en ersättning på 7 miljarder dollar. Förutom att man skulle undvika att förstöra värdefulla naturvärden i parken skulle man undvika att släppa ut 400 miljoner ton koldioxid som enligt beräkningar skulle motsvara ett teoretiskt värde på 7,2 miljarder dollar i utsläppsrätter (Forsberg 2009).

En annan variant är att miljökompensation skulle kunna krävas för att ”potentiella” funktioner hindras från att utvecklas. Idén kommer från Tim Krone Schnoor på Lomma kommun och innebär att en plats eller fastighet med litet värde faktiskt skulle kunna utvecklas till en plats med stort värde. En exploatering på denna plats kan då sägas förstöra eller blockera framtida potentiella värden. Idén är originell och borde kunna användas i framförallt städer med få grönområden. Problemet är troligen att få exploatörer att betala för den här typen av miljökompensationsåtgärden.

Miljökompensation är kopplad till en verksamhet

Det är också viktigt att poängtera att frågan om miljökompensation uppstår till skillnad från återställning eller restaurering alltid som ett resultat av mänsklig inblandning, det vill säga en verksamhet. En miljökompensation inbegriper inte funktioner som förstörs av en plötslig naturkatastrof eller en långsam landhöjning². Däremot kan miljökompensation både handla om en direkt inblandning som ett exploateringsprojekt likväl som en diffus och långsam inblandning som utsläpp av växthusgaser (jämför med klimatkompensation).

Anders Hedlund vid Riksantikvarieämbetet har problematiserat verksamhetsaspekten inom miljökompensation och framlagt att funktioner och värden kan minska genom att människan inte ingriper – som exempelvis vid utebliven hävd. Denna aspekt är betydelsefull även om den troligen faller utanför de definitioner av miljökompensation som finns idag.

² I ett beslut om miljökompensation för Umeälvens omfattas även kompensation för effekterna av landhöjningen (även om det inte står uttryckligen i beslutet). Detta hör däremot till ovanligheter och har nog inte skett i något annat fall.

Miljökompensation inkluderar inte skadeförebyggande eller lindrande åtgärder

Ytterligare egenskaper för miljökompensation är att den gottgör för skador som ska ske eller har skett, vilket inte inkluderar skadeförebyggande eller lindrande åtgärder. Däremot kan det vara så att en åtgärd i sig kan vara lindrande i ett fall men kompenserande i ett annat. *Det är inte åtgärden i sig utan syftet med åtgärden som avgör om det är en miljökompensation eller inte.* När en bro över ett vattendrag görs lite längre för att inte skada strandzonen eller när en ekodukt eller faunapassage byggs för att underlätta för djur att passera en väg så görs detta i regel som lindrande åtgärder för att minska ingreppet. Men sätts dessa åtgärder inte i ett miljökompensationssammanhang så går det inte att direkt avgöra om det är miljökompensation eller inte.

Det kan redan här uppmärksammas att det inom miljökompensation finns en grundläggande princip som kallas skadebegränsningshierarkin, vilken kommer att beskrivas närmare längre ner, se även figur 1 och 3. Som figurerna visar är huvudsyftet med miljökompensation att behålla en viss kvalitetsnivå på miljön. Om miljökompensationen görs så att alla funktioner gottgörs benämns det på engelska som *no net loss* och blir nettoresultatet högre så kallas det *net gain* eller *net positive impact*.

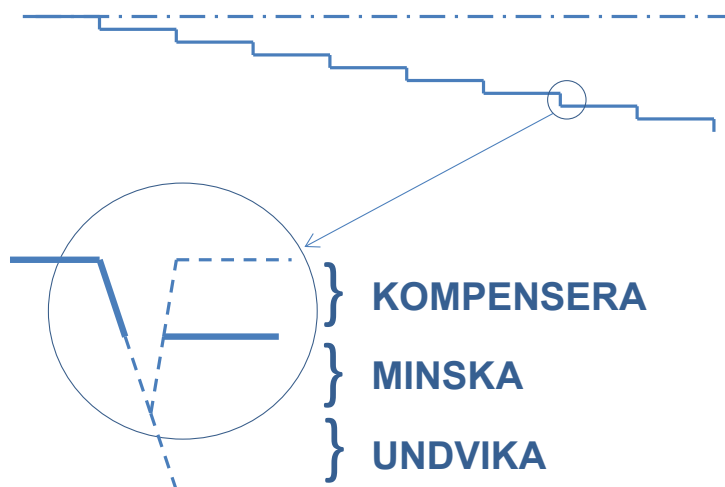
Definitioner av miljökompensation

Lite grovt tilltaget går det att påstå att det i varje publikation om miljökompensation går att finna en ny definition. Det som skiljer dem åt är i regel att de siktar in sig på olika egenskaper såsom hur mycket som bör kompenseras eller vad miljökompensationen ska bestå av. Om författarna till de olika definitionerna inte vill att miljökompensation ska uppnå en nettovinst läggs text till att en miljökompensationsåtgärd ”helt eller delvis ska gottgöra...”; vill man ha in en rimlighetsaspekt kan man lägga till att miljökompensationen ska utgå efter att ”all rimlig hänsyn tagits”; eller prata om ”kvarstående skador”, vilket också kan kopplas till skadebegränsningshierarkin. Om man vill specificera vilka tekniker som måste användas eller om man vill betona att det bara är väsentliga skador som ska kompenseras så skriver man in det och så vidare. En definition bör alltså utgå från den målsättning som finns för miljökompensationsverktyget – vilket ligger utanför projektets syfte att bestämma. Exempel på olika definitioner är:

[...] the provision of positive environmental measures to correct, balance or otherwise atone for the loss of environmental resources. (Cowell 2000)

[...] equalising the loss or increasing the environmental values in the proximity of an area that has experienced loss of environmental capital due to development. (Pettersson 2004:3)

Environmental offsets to ensure that unavoidable adverse environmental impacts of development are counterbalanced by environmental gains, with the overall aim of achieving a net neutral or beneficial outcome. (McKenney 2005:i)



Figur 1. Figuren beskriver hur tillståndet i miljön gradvis försämras till följd av mänskliga aktiviteter, som exempelvis exploateringar. Trappan visar en samlad bedömning av miljötillståndet som inkluderar allt från luftkvalitet och buller till biologisk mångfald. Tanken med miljökompensation är att den tillsammans med att *undvika* men även *minska* skador på miljön ska hindra denna försämring. Enligt den så kallade skadebegränsningshierarkin är miljökompensation det sista steget innan en skada har undvikits och sedan minskats.

Ekologisk kompensation ses i rapporten som en variant av miljökompensation, där avgränsningen ligger på just ekologiska funktioner och kan jämföras med det engelska begreppet *biodiversity offsetting*. Ekologisk kompensation används för att

poängtera att man inte inkluderar aspekter som hälsa, rekreation eller kulturmiljö utan bara ekologiska aspekter (Kuiper 1997). En definition av ekologisk kompensation är:

[...] the substitution of ecological functions or qualities that are impaired by [...] development. (Cuperus, Canters et al. 1999:42)

Cuperus förklarar begreppen i relation till vägprojekt så här:

[...] avoidance of ecological damage means the road either not being granted approval after due consideration of its merits or being displaced horizontally or vertically to prevent ecological impact. Mitigating measures are provisions to reduce the road's impact; in our context here, ecoducts, fauna tunnels and fencing for wildlife, for example. Ecological compensation goes one step further and is defined here as restoration of the ecological values degraded as a result of an approved road project. Compensation measures consist of improvement of the ecological quality of extant plant and animal habitats affected by the project and / or development of new habitats of predefined ecological quality. The compensation process encompasses acquisition (where necessary), design and long-term management of these compensation sites. (Cuperus 2004:10-11)

I Sverige användes inte begreppet ekologisk kompensation innan 2011, men det fick ett genomslag efter att två konferenser på temat kompensation arrangerades under våren och hösten 2011³ (se även bilaga 2). Naturvårdsverket har sedan dess använt sig av begreppet ekologisk kompensation, men valt att inte definiera det utan att allmänt koppla det till kompensation som krävs enligt kap 7 i miljöbalken, det vill säga skyddade områden som Natura 2000 samt artskydd. I en statlig offentlig utredning som tar upp ekosystemtjänster har man däremot definierat begreppet enligt följande:

Med ekologisk kompensation menas att den som kommer att skada naturmiljöer som utgör allmänna resurser, såsom arter, naturtyper, ekosystemfunkt-

³ *Ekologisk kompensation – nytt verktyg i Sverige?* var en konferens som hölls 13–14 april 2011 i Umeå och *Ekologisk kompensation – vägen vidare?* hölls 8–19 oktober 2011 i Stockholm.

ioner och upplevelsevärden, ska gottgöra detta genom att tillföra nya värden med ambitionen att det inte ska kvarstå någon nettoförlust. Ekologisk kompensation tillämpas först när all rimlig hänsyn vidtagits. (SOU 2013:68:94)

Definitionen är problematisk då ord som ”ambition” och ”rimlig” har använts. Dessa ord är vaga och öppna för tolkning om vad som menas. Som beskrivits innan är det inga problem att begrepp får olika definitioner, men definitionen som förs fram i SOU: n är problematisk då den både direkt och indirekt inkluderar sociala aspekter, vilket är problematiskt då ekologisk kompensation handlar om ekologi och att ersätta ekologiska funktioner. Inkluderingen görs dels direkt i och med att den inkluderar upplevelsevärden och indirekt då den tar upp ekosystemfunktioner (där kulturvärden ingår), vilket känns onödigt eftersom ekologi inte är ett paraplybegrepp för miljöfrågor, enligt vare sig de transportpolitiska målen eller miljöbalansen.

Metodologi

Tekniker: olika sätt att genomföra en åtgärd

Inom miljökompensation brukar man prata om fyra tekniker som ibland kallas koncept eller metoder. I den här rapporten har vi valt termen tekniker eftersom det dels handlar om något handfast, dels för att metoder har en mer komplex innebörd. Man kan snarare använda olika metoder för att skapa en biotop. De fyra teknikerna är centrala i alla miljökompensationsåtgärder och består av: restaurera, skapa, förbättra och bevara.

Restaurera

På svenska betyder restaurera iståndsätta eller återställa och på engelska betyder *recreate*: “...to bring it back into existence” och är liktydigt med *restoration* som förklaras med: “the process of returning something to its original state or condition, by cleaning it, decorating it etc.” (COBUILD 1987). I praktiken är det däremot inte självklart vad som är ursprungligt. I våtmarkssammanhang kan därför en ”ny” våtmark på jordbruksmark betraktas som en restaurerad och inte skapad i det fall det tidigare funnits en våtmark på platsen. (National Research Council 2001)

Skapa

Skapa betyder att göra något nytt och kan på engelska översättas med *create*, som betyder: "...to cause it to happen or come into existence" och är synonymt med *develop* (COBUILD 1987).

Förbättra

När man inom miljökompensation förbättrar något så ökar värdet hos olika funktioner. På engelska skiljer man på om något får ett större värde och ökad funktion genom att den görs större eller om det sker genom förändringar – en distinktion som ännu inte har diskuterats i Sverige. Exempelvis kan en våtmark förbättras genom att den görs större eller att den förändras genom att våtmarken rensas eller formas om.

Bevara

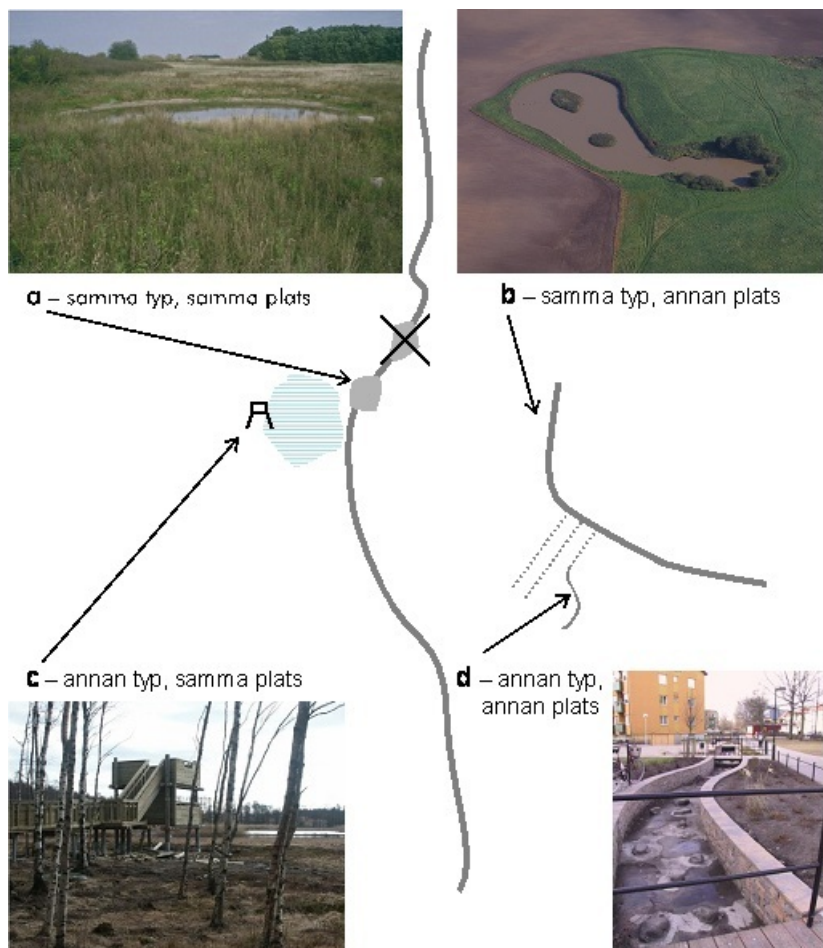
När man bevarar sköter man aktivt om något så att dess tillstånd, som här ska förstås som funktion och utseende, bibehålls. I termen ingår oftast en tidsaspekt genom att målsättningen är att frysa ett tillstånd *eller* hindra framtida exploateringar. Detta kan göras både fysiskt och med juridiska avtal.

Strategi

När en miljökompensation ska planeras måste utföraren ta ställning till hur kompensationsåtgärderna ska se ut. I figur 2 visas ett hypotetiskt exempel för att åskådliggöra vilka lösningar som finns. Låt oss anta att en väg eller järnväg går över ett vattendrag på en plats där den kommer att skada en våtmark. Skadan kan exempelvis bestå av att våtmarkens reningsfunktion eller utjämnande funktion minskar, eller att det får en negativ effekt på djur- och fågelliv. För att gottgöra påverkade funktioner finns ett antal lösningar. Utifrån de centrala termerna plats och typ får vi två par termer:

samma plats och annan plats (eng. *on-site* och *off-site*)

samma typ och annan typ (eng. *out-of-kind* och *in-kind*)



Figur 2. I figuren visas ett hypotetiskt exempel på hur skadade funktioner hos en våtmark kan kompenseras genom fyra olika kombinationer av lösningar med avseende på hänsyn av plats och typ av skada (a-d). Kollage av Stefan Bydén, Melica.

Detta ger fyra lösningar:

- a. miljökompensationen görs nära den plats där skadan har skett och av samma typ, det vill säga våtmarken ersätts med våtmark (samma plats och samma typ).
- b. miljökompensationen görs på så sätt att våtmarken ersätts av en annan våtmark men på en annan plats (annan plats och samma typ). Motivet kan då

vara att den nya våtmarken får bättre effekt då näringsbelastningen är högre på den nya platsen eller att det ur markägarperspektiv är en bättre lösning.

- c. miljökompensationen görs nära den våtmark som förstördes, men genom att man tillför funktioner av en annan typ. Detta kan till exempel vara att man i stället planterar en allé, anlägger stigar eller ett fågeltorn (samma plats och annan typ).
- d. miljökompensationen görs genom att andra funktioner skapas på annan plats, som exempelvis att en park rustas upp nära ett område där man inte har så många naturvärden för att på så sätt öka möjligheten till rekreation eller att restaurera ett dagvattensystem (annan plats och annan typ).

Med de fyra möjliga alternativen görs prioriteringen på olika sätt. Ser man på de olika strategier som florerar i litteraturen väljs antingen:

- Att alltid prioritera alternativ (a) först och sedan (b) eller (c), följt av alternativ (d) som då hamnar sist.
- Att prioritera efter de målsättningar som finns för området där det gjorts ett ingrepp varvid alla alternativen blir lika möjliga.

I det första alternativet ligger fokus samma plats och typ. Argumentet för denna prioritering brukar vara att de nya funktionerna ska ligga så nära de skadade funktionerna som möjligt så att ingreppet blir så litet som möjligt. Denna strategi benämns *plats- och typstyrd strategi*. I det andra alternativet som benämns *målstyrd strategi* prioriteras de målsättningar som finns för området. I båda fallen handlar det om val av funktioner. Därför handlar inte strategierna om vilka skador på funktioner som uppkommer eller vilka miljökompensationsåtgärder som är praktiskt genomförbara (t.ex. markägarfrågan) utan hur man prioriterar.⁴

⁴ I plats- och typstyrd kompensation framhävs plats och typ av funktioner och finns i det förslag som beskrivs i miljödepartementet utredning Ds 1997:52, i Trafikverkets MKB-handbok (Vägverket 2002), men även i en rad publikationer från forskare som Skärbäck (1997), Grip et al. (1999), Dahl et al. (2003), Runderantz (2007). Men det är också den strategi som används av Göteborgs Stad såväl som Marknämndens grönmarkskompensation i Stockholm (Markkontoret Stockholms Stad 2006), Göteborgs Stad (2009b), Göteborgs Stad (2009a).

I Sverige finns även exempel på målstyrd kompensation vilken kompensationsåtgärd som skulle ge det bästa tillskottet på en specifik plats. Larsson (2007) beskriver ett fall i Västervik där det planerats en golfbana och ett fall i Sollentuna, Väsjön, där en byggnation på 2800 lägenheter

Skadebegränsningshierarkin

Som beskrivits i figur 1 ses miljökompensation som ett tredje steg som föregås av att man dessförinnan försökt undvika och sedan minska skadorna. Denna sekvens av steg kallas för skadebegränsningshierarkin och har en grund i tysk och amerikansk lagstiftning. I USA kallas denna trestegssekvens för *the Mitigation sequence* eller *Mitigation hierarchy* (U.S. Environmental Protection Agency 2009) och beskrivs som:

- | | |
|--------------------|--|
| Steg 1. Undvika | Negativa konsekvenser ska undvikas och inga tillstånd på ingrepp ska ges om det finns lämpliga alternativ. |
| Steg 2. Minska | Om negativa konsekvenser inte kan undvikas bör lämpliga åtgärder vidtas för att minska dessa konsekvenser. Detta steg benämns på svenska även som lindra, minimera, mildra eller begränsa. |
| Steg 3. Kompensera | De skador som återstår ska gottgöras med hjälp av miljö kompensationsåtgärder. |

Det tredje steget kan även inkludera åtgärder för de förluster som har uppstått mellan tidpunkten för ingreppet tills åtgärderna har börjat fungera, liksom åtgärder som tar med riskerna med att en del av de funktioner som avses med miljökompensationsåtgärderna inte fungerar.

Skadebegränsningshierarkin kan liknas med balanseringsprincipen som har en indelning i fyra steg där de sista två stegen utgörs av kompensation. När balanseringsprincipen först presenterades i Sverige var det med inspiration från Tyskland (Skärbäck 1997). Det första av de två kompensationsstegen är en utjämning som går ut på att kompensera skador genom att återskapa funktioner i närområdet (eller i sitt funktionella sammanhang). Det sista steget är ersättning och handlar om att kompensera skador på annan plats eller av annan typ. Balanseringsprincipen innebär att man låser sig till att prioritera åtgärder som ligger geografiskt nära och som återskapar samma funktioner som har skadats. Det finns också andra variat-

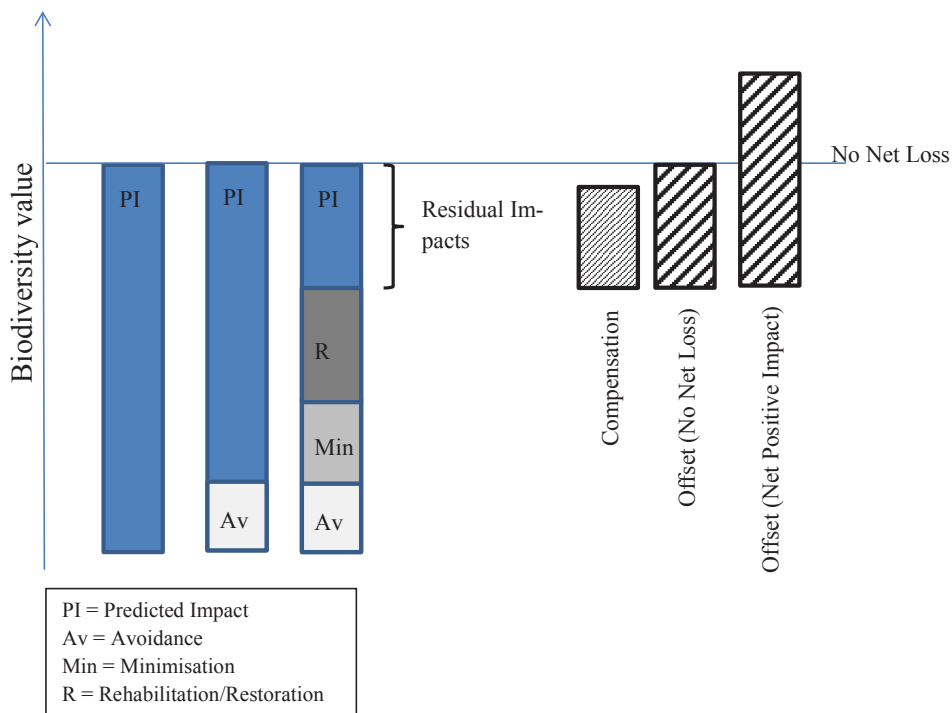
vid ett strandskyddat område med bl.a. en sumpskog kompensterades genom att en starkt eutrofi-erad sjö restaurerades. Det kan också läggas till att Habitatdirektivet och därigenom även miljöbalkens skydd mot intrång i Natura 2000-områden explicit har en målstyrd kompensation då det är de mål som föranlett utpekandet av området som ska styra kompensationsåtgärderna.

ioner som utgår från *Business and Biodiversity Offset Programmes* arbete (BBOP 2009) och som exempelvis används i en rapport som EU-kommissionen har beställt. Här beskrivs hierarkin som: ”avoidance – minimisation – rehabilitation/restoration – offset” (Tucker, Allen et al. 2013), se figur 3. *Offset* betyder att miljökompensationen ska gottgöra skadade funktioner fullt ut eller mer. En i det här sammanhanget viktig slutsats, som läggs fram i Tuckers rapport, är att författarna förordar, inte bara en flexibilitet när det gäller att prioritera olika miljökompensationslösningar (med avseende på om de ska göras nära ingreppet eller inte, eller bestå av samma funktioner), utan även att avsteg från skadebegränsningshierarkin kan vara möjliga om detta i sin tur leder till en bättre lösning – något som än så läge inte är aktuellt för svensk del:

It is important to note that actions within the mitigation hierarchy **must be appropriate**, and therefore in some cases it may be justifiable to undertake compensation rather than carry out feasible avoidance or mitigation actions if this results in a better and more reliable biodiversity outcome. (Tucker, Allen et al. 2013:107)

Det ska tilläggas att steget ”*rehabilitation/restoration*” innebär att man bryter ut restaurering ur kompensationsfasen, vilket i praktiken innebär att man säger att ”miljökompensation” ska göras *on-site* och *in-kind* innan andra åtgärder kan bli aktuella (det vill säga samma sak som också förespråkas inom balanseringsprincipen).

I Norge har man också utgått från BBOPs skadebegränsningshierarki och använder termerna ”unngå – avbøte – restaurere – kompensere”, där *avbøte* betyder mildra (Samferdseldepartementet 2013). Samtidigt sägs i rapporten att *restaurere* tillsammans med *nydanne* och *verne/sikre* är olika former av kompensering. Därför ska upplägget troligen förstås som att kompensering utgår efter att man undvikit skada och genomfört lindrande åtgärder, och att man i kompensationssteget ska prioritera restaurerande åtgärder.



Figur 3. *The Mitigation hierarchy* eller skadebegränsningshierarkin enligt Business and Biodiversity Offset Programme (BBOP). I Sverige skiljer man inte på olika typer av miljökompensation kopplade till mängden miljökompensation (jämför engelskans *compensation* och *offset*).

Slutligen kan tilläggas att kompensation i vissa fall utgår efter att skadan har skett och att de två första stegen då per definition inte kan göras, som t.ex. vid kemikalie- eller oljeutsläpp. Då kallas kompensationen för *ex post*-kompensation (istället för *ex ante*-kompensation som betyder att kompensationen kan utgå innan skadan har skett). Inom *ex post*-kompensation består det första steget av olika typer av snabb återhämtning och lindring. Detta kan till exempel efter en oljeolycka bestå av att olja tas bort ur havet eller längs stränderna, plantering av vegetation eller utplacering av sand (så kallad *primär hjälpåtgärd*). Själva kompensationen utgår sedan i två steg där den första (*kompletterande hjälpåtgärd*) betecknar viljan att återställa naturen till det tillstånd det var innan skadan, medan det andra kompen-

sationssteget (*kompenserande hjälpåtgärd*) utgör kompensation för tiden mellan då skadan uppstod och skadan reparerades.

Mekanismer: Ekokonto och kompensationspooler

Mekanismer är det sätt på vilket miljökompensationsåtgärder i allmänhet planeras och genomförs. Det är alltså inte metoder utan mekanismer är något som mer besvarar frågor som exempelvis vem som utför miljökompensationsåtgärden och hur processen ser ut. I USA arbetar man med tre mekanismer. I den enklare, kallad *permittee-responsible mitigation*, söker den som vill göra ett ingrepp tillstånd och bekostar och genomför själv miljökompensationsåtgärdena enligt det tillstånd som ges. I de två andra, *mitigation banking* och *In-lieu fee mitigation* förs ansvaret på miljökompensation över på tredje part genom att denna ansvarar för miljökompensationsåtgärdena. En viktig skillnad mellan de två senare mekanismerna är att miljökompensationsåtgärdena i *mitigation banking* genomförs innan tillståndet ges. Man kan likna det vid en projektbank eller ett ekokonto, där miljöer som ängar, parkmiljöer och våtmarker redan har skapats. En som ansöker om tillstånd kan som miljökompensation köpa sig rättigheter som kallas ”krediter”. I en så kallad *in-lieu fee mitigation* betalar den som ansöker om tillstånd en myndighet eller frivilligorganisation som i sin tur ansvarar för att miljökompensationsåtgärden kommer till stånd. Detta innebär att åtgärden sker efter att tillståndet ges, detta till skillnad från användningen av ekokonto. Idén är att myndigheten eller frivilligorganisationen samlar på sig pengar för att sedan initiera en större och mer samlad miljökompensationsåtgärd som innefattar både anläggning och framtida skötsel.

I slutet av 90-talet uppstod i Tyskland en diskussion om hur man kunde effektivisera och förbättra rutinerna för den miljökompensation som infördes på 70-talet. Man hade upplevt problem med att det hade varit svårt att hitta platser för miljökompensationsåtgärder och att de åtgärder som gjordes inte alltid föll väl ut. Orsaken till dessa problem ansågs ligga i verktygets brist på flexibilitet och ett allt för stort fokus på det som här kallas en plats- och typstyrd strategi. Därför infördes ändringar i plan- och bygglagen, men även i den federala naturvårdslagen 1998 och 2002 (Wende, Herberg et al. 2005). Framförallt skiljer man nu inte strikt på miljökompensation som skiljer sig åt med avseende på det geografiska avståndet mellan ingrepp och åtgärd, samt typ av skada i relation till typ av åtgärd. Ett annat sätt att uttrycka det är att man frångår en plats- och typstyrd strategi och går mot en mer öppen och flexibel planering, det vill säga en målstyrd strategi. Ändringarna öpp-

nar också upp för en mer effektiv användning av miljökompensationspooler eller åtgärds-pooler, som ska förstås som en väl definierad samling åtgärder som kan användas för miljökompensation.

Principer och riktlinjer

Principer kan ses som rättesnöre för hur man ska handla. De kan uttryckas i konventioner och deklARATIONER som i exempelvis Barnkonventionen eller RiodeklARATIONEN. Företag kan ha en policy (som att sätta kunden i centrum) och organisationer som Det Naturliga Steget kan hålla sig till principer för hållbarhet. Principer är sällan konkreta och aldrig juridiskt bindande, utan ska ange en etisk färdriktning om hur man bör handla.

Principer anger normer för handling medan mål är kopplade till en process där handlingsalternativ utvärderas från hur väl konsekvenserna av handlingen uppfyller uppsatta mål. En princip anger hur du bör resonera när ett beslut ska tas och en handling ska utföras. Däremot ska mål och principer vara kopplade på så sätt att man bättre uppnår mål om man följer sina principer. Lagar och förordningar ska i det här sammanhanget snarare ses som en ram man inte får gå utanför, det vill säga vad man inte får göra utan att bli sanktionerad. Lagar är grundade i etiska principer som till exempel mänskliga rättigheter, jämställdhet eller äganderätt, men utgör inte principer. I många fall behöver en princip preciseras eftersom de ofta kan tolkas på olika sätt (Persson 2011). Ett sätt att göra principer mer konkreta är att utforma riktlinjer som i sin tur kan preciseras ännu mer genom handböcker och manualer.

Allmänna principer för miljökompensation

De principer om hållbar utveckling som togs fram vid FN-konferensen om Miljö och utveckling i Rio 1992 är baserade på de principer som togs fram vid FN-konferensen i Stockholm 1972. Principerna är beskrivna i handlingsprogrammet (Agenda 21) och utgör grunden för RiodeklARATIONEN, se bilaga 3. Dessa principer är en grund för att utveckla nya riktlinjer för miljökompensation utifrån begreppet hållbar utveckling. Inte oväntat ligger dessa principer väldigt nära de som uttrycks i internationella organisationer som exempelvis *International Association of Impact Assessment (IAIA)* och *The Business and Biodiversity Offsets Programme (bi-*

laga 4). Även om principer i sig är övergripande och generella, kan de uttryckas på olika nivåer. I Agenda 21 är principerna skrivna på en grundläggande nivå och kan jämföras med exempelvis de som finns inom barnkonventionen, FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter eller Det Naturliga Steget. Inom *The Business and Biodiversity Offsets Programme* ligger principerna på en lite mer detaljerad nivå.

Principerna nedan ska inte ses som ett färdigt förslag som kan stå obearbetat, utan de är ett förslag som kan vara ett utgångsläge för att skapa nya principer för miljökompensation inom en organisation och som kan ligga till grund för kommande riktlinjer. Listan visar helt enkelt hur man kan arbeta med principer och ska ses som förslag på principer som kan användas. De är skrivna för miljökompensation i allmänhet och riktar sig inte enbart till Trafikverket. De är också konstruerade som en sammanfattande lista av redan framtagna principer och är i huvudsak kopplade till Agenda 21 och BBOP. En mer detaljerad beskrivning finns i bilaga 5.

- *Princip 1*
I strävan mot en hållbar utveckling står människan i centrum. Hon har rätt till ett hälsosamt och rikt liv i samklang med naturen.
- *Princip 2*
Rätten till utveckling måste fullgöras på ett sådant sätt att den rättvist tillgodoser nuvarande och kommande generationers behov av utveckling och miljö.
- *Princip 3*
Samarbete ska ske i en anda av samförstånd för att bevara, skydda och återställa människors hälsa, värdefulla kulturmiljöer och jordens ekosystem.
- *Princip 4*
Naturvärden i vardagslandskapet ska precis som skyddade områden och arter beaktas, även om de kan ges ett mindre värde.
- *Princip 5*
Den egna organisationen bör medverka till att stärka uppbyggandet av kunskap och demokrati i samhället.

- *Princip 6*
I planering av miljökompensationsåtgärder ska alla aktörers intressen och behov beaktas. Detta ska främst göras för att öka tilltron till demokrati, den egna organisationen men även att undvika eller minska miljökonflikter.
- *Princip 7*
Miljöfrågor hanteras bäst när alla berörda medborgare deltar på lämplig nivå. Allmänheten ska uppmuntras att ta del av information och ges möjlighet att delta i beslutsprocessen. Detta gäller även barn och ungdomar som ska ses som viktiga för att de ska kunna bidra med sitt perspektiv, men även socialiseras in i demokratiskt tänkande.
- *Princip 8*
Den egna organisationen ska följa lagar och nationella miljökvalitetsmål.
- *Princip 9*
I syfte att skydda miljön ska försiktighetsprincipen tillämpas så långt möjligt. Om det föreligger hot om allvarlig eller oåterkallelig skada, får inte avsaknaden av vetenskaplig bevisning användas som ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförstöring. Därför ska också miljökompensationsåtgärder utformas så att de med stor sannolik uppnår de effekter som är planerade.
- *Princip 10*
Principen att förorenaren bär kostnaderna för föroreningarna ska följas.
- *Princip 11*
För att uppnå en hållbar utveckling måste skyddet av miljön utgöra en integrerad del i planeringen och inte betraktas som något isolerat därifrån. Miljökompensationsåtgärder bör utformas så att de resulterar i en så bra miljö som möjligt sett ur ett helhetsperspektiv.
- *Princip 12*
Miljökompensationsåtgärder ska följa principen om additionalitet och därför inte räknas om de ändå skulle göras i ett annat sammanhang.

- *Princip 13*
All planering måste ske utifrån långsiktighet, vilket innebär att nya natur- och kulturmiljövärden måste övervakas och utvärderas.
- *Princip 14*
Miljökompensation ska vara kopplad till övriga miljöbedömningar som görs inom projektets ramar, som t.ex. miljökonsekvensbeskrivningar.
- *Princip 15*
Planering, utformning, skötsel och utvärdering av all miljökompensation ska vara dokumenterad och vila på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Principer enligt BBOP (fullständig lista ges i Bilaga 4).

- Skadebegränsningshierarkin ska följas
- Man kan inte kompensera allt
- Ha ett landskapsperspektiv
- No-net-loss ska uppnås
- Additionalitet ska gälla
- Berörda aktörer ska få vara med i beslutsfattande
- Kompensationsåtgärderna ska göras rättvisa
- Långt tidsperspektiv ska finnas
- Transparens ska finnas
- All kompensation ska ha vetenskaplig grund och vara väldokumenterad

Ram för riktlinjer

Som också nämns i omvärldsbeskrivningen finns idag en rad riktlinjer och manualer runt om i världen (se bilaga 1). I tabell 1 presenteras en ram för vilka riktlinjer som kan tänkas utformas. Ramen som ges baseras på en litteraturstudie och resultat

från ett forskningsprojekt om miljökompensation (se Persson 2011). Till tabellen finns även de föreslagna principerna som nämns ovan länkade.

Tabell 1. Aspekter som tillsammans kan sätta en ram för riktlinjer för miljökompensation, samt hur de är länkade till föreslagna principer för miljökompensation.

Aspekter		Principer
När?	När, i tid, ska miljökompensationsåtgärderna utföras i relation till skadan?	8
Vad?	Vilka miljöaspekter ska inkluderas?	1, 3, 4, 8
Om	Var går gränsen för om man ska föreslå miljökompensationsåtgärder eller inte?	8
Hur mycket?	Hur mycket ska kompenseras i relation till de skador som har uppstått eller ska ske?	8
Hur?	Hur ska miljökompensationsåtgärderna planeras och utformas? Frågan rör här allt från val av strategi (prioriteringar); skadebegränsningshierarki; till val av olika tekniker.	8, 9, 13, 14, 15
Demokrati	Vilket förhållningssätt ska gälla till aspekter som information, offentlighet och delaktighet?	1, 2, 5, 6, 7, 8
Närhet	Hur ska närhetsprincipen hanteras?	1, 2
Vem?	Vem ska betala för miljökompensationsåtgärden?	8, 10
Additionalitet	Ska hänsyn tas till övriga miljö- och naturvårdsåtgärder, så att miljökompensationsåtgärder verkligen skapar mervärde som inte skulle ha skapats ändå?	11, 12, 13, 14

Internationell litteratur om för- och nackdelar med plats- och typstyrd miljökompensation⁵

Miljökompensation är på ett sätt ett enkelt koncept att förstå, men när väl en miljökompensationsåtgärd ska tas fram kan många svåra och komplexa frågor uppstå. Vad ska man kompensera? Hur mycket? Hur? Var? Bland de riktlinjer som tagits fram och diskuteras internationellt sticker framför allt två problemområden ut:

- plats
- kopplingen till skadan.

Undvikande och lindrande åtgärder är i regel länkade till det projekt och den plats där naturvärden ska förstöras eller har förstörts. Miljökompensation antingen görs vid den plats där skada ska ske eller har skett, eller på annan plats. Det andra problemområdet handlar om länken mellan skada och gottgörelse, vilket är själva idén med miljökompensation. Hur lika ska miljökompensationsåtgärderna vara de funktioner som ska förstöras eller har förstörts.

En utgångspunkt är att miljökompensationsåtgärderna ska anpassas för varje fall eftersom alla fall är unika, eller som Cuperus et al. (1999:46) skriver: "General standards and guidelines for choosing between 'on-site/off-site' and 'in-kind/out-of-kind' compensation cannot be given, as these depend on the availability of suitable compensation sites and must therefore be determined on a case-by-case basis". Men det kan finnas likheter mellan fall och riktlinjer kan då fungera som stöd i val mellan lösningar. Men vad kan då den internationella litteraturen lära oss? En sak som framkommer relativt tydligt är att miljökompensationsåtgärden bör göras nära skadan och bestå av samma typ som det som har skadats – men alla är inte överens om detta och det finns välgrundade invändningar.

Benämning av plats

När det gäller plats talar man om *on-site* och *off-site* beroende på om man lokaliserar miljökompensationsåtgärden på eller utanför det område där skadan skett el-

⁵ Det här avsnittet bygger delvis på en publicerad forskningsstudie: Villarroya, A., J. Persson, et al. (2014). "Ecological compensation: From general guidance and expertise to specific proposals for road developments." *Environmental Impact Assessment Review* 45(0): 54-62.

ler kommer att ske (Brinson and Rheinhardt 1996; Cuperus, Canters et al. 1999). Det finns däremot många olika synsätt på vad som är ”på plats” eller ”samma plats”. På ett sätt går det att prata om en närhetsprincip, men det hjälper en inte riktigt – vad är nära? I en del svensk litteratur som framförallt kommer från kommuner talar man om planområde, det vill säga att om miljökompensationsåtgärden ligger i *planområdet* så är det nära (*on-site*), se exempelvis Dahl, Delshammar et al. (2003) och Göteborgs Stad (2009b). En genomgång av litteraturen visar att det finns många olika sätt att uttrycka plats och närhet:

- på plats
- vid
- nära
- intill
- intilliggande område
- angränsande område
- planområde
- i sitt funktionella sammanhang.

I USA talar man om avrinningsområde, men då räknar man det inte som *samma plats* utan utanför det skadade området (så kallad annan plats eller *off-site*). Avrinningsområdet bli på så sätt en ”garant” för att kompensationsåtgärden inte kommer ”för” långt bort, det vill säga ”inte samma plats” men inte allt för långt bort. Helt enkelt är det inte eftersom avrinningsområde kan vara identiskt med ett funktionellt sammanhang. Ett annat problem är att det är en definitionsfråga vad som räknas som avrinningsområde eftersom detta egentligen tar utgångspunkt från en punkt och varierar beroende på hur man avgränsar sitt avrinningsområde (Persson 2011).

Många som arbetar med miljökompensation anser dock att det är lämpligt att använda formuleringen ”i sitt funktionella sammanhang” som ett sätt att beskriva närhet.

Plats

Fördelar med samma plats-kompensation (*on-site*):

- De kan lättare ersätta de funktioner som har förstörts, eftersom förutsättningarna för att etablera de nya funktionerna liknar de där skadan har upp-

stått (Brinson and Rheinhardt 1996; Race and Fonseca 1996; Latimer and Hill 2007).

- De nya funktionerna tillkommer den plats där skadan har skett och kan liknas med en rättvis princip. (McKenney 2005; Morris, Alonso et al. 2006).
- Det anses att människor i allmänhet föredrar på samma plats-kompensation, d.v.s man får en ökad acceptans för åtgärderna (ten Kate, Bishop et al. 2004).

Nackdelar med samma plats-kompensation:

- Ett problem är att hitta platser för att lokalisera miljökompensationsåtgärden.

Fördelar med annan plats-kompensation (*off-site*):

- Annan plats-kompensation kan skapa värden utanför det område där skadan skett, vilket i ett större perspektiv kan vara mer effektivt och samla naturområden. På så sätt skapas mer sammanhängande områden snarare än isolerade öar (Hashisaki 1996; ten Kate, Bishop et al. 2004; McKenney 2005; Reijnen and Foppen 2006). Vidare kan man kombinera olika miljökompensationsåtgärder så att de blir sammanhängande (Cuperus 2004; Reijnen and Foppen 2006).
- Man kan placera miljökompensationsåtgärderna där de är mer skyddade från framtida exploateringar eller utsatta för buller eller domesticerade djur (Mitsch and Wilson 1996; Cuperus 2004; McKenney 2005; Latimer and Hill 2007). Det finns studier som visar att åtgärder som placeras nära vägar tillför ett mindre värde. (Reijnen and Foppen 2006).

Nackdelar med annan plats-kompensation:

- Med annan plats-kompensation är det svårt att besluta om vilken plats man ska välja. Ett allmänt råd är att lokalisera åtgärden i anslutning till befintliga planer (Kiesecker, Copeland et al. 2010).

Typ

Fördelar med samma typ-kompensation (*in-kind*):

- En sådan miljökompensation har större möjlighet att minimera den skada som har skett (i alla fall om den även görs på plats) (Race and Fonseca 1996; Hayes and Morrison-Saunders 2007).

- Det är lättare att bestämma hur mycket man ska kompensera om man gör det med samma typ som skadats (ten Kate, Bishop et al. 2004; McKenney 2005). Detta gäller även när man eftersträvar *no net loss* (Iuell B, Bekker H et al. 2003) eller ska använda ekokonto (Latimer and Hill 2007). På samma sätt är det också lättare att följa upp effekter.
- Det är lättare för allmänheten att förstå och acceptera miljökompensationsåtgärden (ten Kate, Bishop et al. 2004).

Nackdelar med samma typ-kompensation (*in-kind*):

- Det är i praktiken inte enkelt att definiera vad som menas med samma typ. Hur mycket måste miljökompensationsåtgärden överensstämma med den skada som skett för att bli betraktad som samma typ? (Hayes and Morrison-Saunders 2007).
- Det finns natur- och kulturmiljövärde som inte går att återskapa (Morris, Alonso et al. 2006).

Fördelar med annan typ-kompensation (*out-of-kind*):

- Annan typ-kompensation gör det möjligt att gynna de funktioner som det finns störst behov av. Antingen dessa funktioner har påverkats av ett ingrepp eller inte (Iuell B, Bekker H et al. 2003; ten Kate, Bishop et al. 2004; McKenney 2005).

Nackdelar med annan typ-kompensation (*out-of-kind*):

- Använder man inte ”samma” måttstock kan det vara svårt att koppla de skadade funktionerna med de som gottgör skadan (ten Kate, Bishop et al. 2004; McKenney 2005; Morris, Alonso et al. 2006).

Argument för ekokonto

I en statlig offentlig utredning som hade till uppgift att undersöka implementeringen av EU:s miljöansvarsdirektiv drogs slutsatsen att ekokonto och miljökompensation på annan plats hade fördelar:

Habitat banking innebär att det finns en marknad som gör det möjligt för verksamhetsutövare att finna färdiga avhjälpande projekt av ”liknande” natur för att kompensera för en skadad plats. Den ansvarige kan

sålunda vända sig till en ”habitat bank” som utser en alternativ plats där åtgärder kan vidtas snabbt och som därmed begränsar de tillfälliga förlusterna. Om det inte finns projekt av samma typ, kan särskilda ”översättningstekniker” användas. Habitat banking ger således utrymme för lösningar som inte har med den skadade platsen att göra, men som gör det möjligt att återställa någon annan skadad plats, som inte omfattas av några ansvarsbestämmelser. Detta skulle alltså kunna bli ett effektivt instrument att komma åt några av de områden som tidigare drabbats av miljöskador, men som inte omfattas av miljöansvarsdirektivet. (SOU 2006:39)

Detta är också den slutsats som dras av Amerikanska ingenjörskåren, som har till uppgift att administrera miljökompensation enligt deras vattenlag. De har genom åren radat upp ett antal olika argument till varför *Mitigation banking* är att föredra (Stein, Tabatabai et al. 2000; National Research Council 2001):

- **Tidsaspekt.** Det är en fördel att miljökompensationen sker innan skadan. Detta eftersom osäkerheten minskas kring hur väl miljökompensationsåtgärden genomförts och huruvida godtagbara resultat uppnåtts, och dessutom försvinner den temporära förlusten.
- **Risk** med genomförbarhet. Det finns inte samma krav på finansieringsplaner i *In-lieu fee* program jämfört med *Mitigation banking*, vilket innebär lägre risker eftersom projekt inte alltid resulterar i de funktioner som varit avsikten (Federal Register 2008).
- **Kostnadseffektivt.** *Mitigation banking* är att föredra då det ur ekonomiskt perspektiv är fördelaktigt för den som söker tillstånd, jämfört med att försöka planera en egen miljökompensation.
- **Skalfördelar** ur ekologiskt perspektiv. Det är en fördel ur ekologisk synvinkel om projekten hänger ihop. *Mitigation banking* har jämfört med *Permittee-Responsible Mitigation* sammanhängande anläggningar och jämfört med *In-lieu fee Mitigation* är *Mitigation banking* ofta betydligt större.
- **Skalfördelar** ur perspektiven skötsel och uppföljning. *Mitigation banking* är en fördel då det underlättar skötsel och uppföljning, eftersom det samlar ekonomiska resurser men också vetenskaplig expertis.

- **Skalfördelar** då övervakning underlättas.

Den Amerikanska ingenjörskåren skriver också att:

Since 1990, there has been a general and flexible preference that mitigation should occur on-site and in-kind. This rule retains a flexible preference for in-kind mitigation however it replaces the on-site preference with a hierarchy that considers compensation options in the following order 1) use of credits from a mitigation bank, 2) use of credits from an in-lieu fee program, 3) permittee-responsible compensatory mitigation developed using a watershed approach, 4) on-site/ in-kind permittee-responsible mitigation, and 5) off-site/out of-kind permittee-responsible mitigation. (U.S. Army Corps of Engineers 2010:5)

Ytterligare fördelar med *Mitigation banking* som har lagts fram är att det lämpar sig i områden som redan är urbaniserade och där det redan finns en fragmentering av naturområden (Race and Fonseca 1996). Amerikanska kongressen intar också denna position och beslutade därför 1998 att alla federala vägprojekt ska kompenseras genom *Mitigation banking*.

Referenser

- BBOP (2009). Biodiversity Offset Design Handbook. Business and Biodiversity Offset programme. Washington.
- Blix, H. (2007). Så minskas utsläppen. *Fokus*. No. 30.
- Blundell, A. G. and T. Burkey (2006). Setting biodiversity priorities for biodiversity offsets *Biodiversity Neutral Initiative*.
- Brinson, M. M. and R. Rheinhardt (1996). "The role of reference wetlands in functional assessment and mitigation." *Ecological Applications* 6(1): 69-76.
- COBUILD (1987). *Collins COBUILD English language dictionary*. London: Glasgow.
- Cowell, R. (2000). "Environmental compensation and the mediation of environmental change: Making capital out of Cardiff Bay." *Journal of Environmental Planning and Management* 43(5): 689-710.
- Cuperus, R. (2004). *Ecological compensation of highway impacts : negotiated trade-off or no-net-loss?* Delft, Delft University.

- Cuperus, R., K. J. Canters, et al. (1999). "Guidelines for ecological compensation associated with highways." *Biological Conservation* 90(1): 41-51.
- Dahl, C., E. Delshammar, et al. (2003). Balanseringsprincipen tillämpad i fysisk samhällsplanering - ett samarbetsprojekt mellan stadsbyggnadskontoren i Helsingborg Lund Malmö: s.31.
- Ds 1997:52 (1997). *Kompensation för förlust av miljövärden*. Stockholm, Fritze.
- Forsberg, H. (2009). Ecuador köpslår om oljefynd. *Svenska Dagbladet*. 20 december 2009.
- Grip, E., Mårtensson A.L., et al. (1999). "*Den som tar ska ge igen*": balansering - ett rättvist system för miljöhänsyn i samhällsbyggandet? Lund, Univ.
- Göteborgs Stad (2009a). Kompensationsåtgärder för natur och rekreation: Göteborgs Stads tillämpning i samhällsplaneringen. Göteborg, Göteborgs Stad: 19.
- Göteborgs Stad (2009b). Utvärdering av behov av kompensationsåtgärder för rekreativa och ekologiska funktioner. Göteborg, Göteborgs Stad.
- Hashisaki, S. (1996). "Functional wetland restoration: An ecosystem approach." *Northwest Science* 70(4): 348-351.
- Hayes, N. and A. Morrison-Saunders (2007). "Effectiveness of environmental offsets in environmental impact assessment: Practitioner perspective from Western Australia." *Impact Assessment and Project Appraisal* 25(3): 209-218.
- Iuell B, Bekker H, et al. (2003). Wildlife and Traffic: A European Handbook for Identifying Conflicts and Designing Solutions. *COST 341 Habitat Fragmentation due to Transportation infrastructure*.
- Kiesecker, J. M., H. Copeland, et al. (2010). "Development by design: Blending landscapelevel planning with the mitigation hierarchy." *Frontiers in Ecology and the Environment* 8(5): 261-266.
- Kuiper, G. (1997). "Compensation of environmental degradation by highways: a Dutch case study." *European Environment* 7(4): 118-125.
- Larsson, P. (2007). Kompensationsprincipens användning: Lägesbeskrivning och diskussionsunderlag. Stockholm, Naturskyddsföreningen Stockholms län.
- Latimer, W. and D. Hill (2007). "Mitigation banking: Securing no net loss to biodiversity? A UK perspective." *Planning Practice and Research* 22(2): 155-175.
- Markkontoret Stockholms Stad (2006). Grönmarkskompensation vid expoatering. Tjänsteutlåtande Dnr M05-110-01316.
- McKenney, B. (2005). Environmental Offset Policies, principles, and Methods: A Review of Selected Legislative Frameworks. biodiversityneutralinitiative.

- Mitsch, W. J. and R. F. Wilson (1996). "Improving the success of wetland creation and restoration with know-how, time, and self-design." *Ecological Applications* 6(1): 77-83.
- Morris, R. K. A., I. Alonso, et al. (2006). "The creation of compensatory habitat— Can it secure sustainable development?" *Journal for Nature Conservation* 14: 106-116.
- National Research Council (2001). *Compensating for wetland losses under the Clean Water Act*. Washington, D.C., National Academy Press.
- Naturvårdsverket (2003). *Natura 2000 i Sverige : handbok med allmänna råd*. Stockholm, Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket (2012). Biotopskyddsområden: Vägledning om tillämpningen av 7 kapitlet 11 § miljöbalken: 179.
- Persson, J. (2006). "Theoretical reflections on the connection between environmental assessment methods and conflict." *Environmental Impact Assessment Review* 26(7): 605-613.
- Persson, J. (2011). *Att förstå miljökompensation*. Göteborg, Melica Media.
- Pettersson, H. (2004). Compensation within Environmental Impact Assessment in Sweden and the United Kingdom. *Institute of Water and Environment, Cranfield University at Silsoe*: 49.
- Race, M. S. and M. S. Fonseca (1996). "Fixing compensatory mitigation: What will it take?" *Ecological Applications* 6(1): 94-101.
- Reijnen, R. and R. Foppen (2006). Impact of road traffic on breeding bird populations. *The Ecology of Transportation: Managing Mobility for the Environment*. D. J and D. J.L. Heidelberg, Springer-Verlag. 10: 255-274.
- Runderantz, K. (2007). *Environmental compensation for disrupted ecological functions in Swedish road planning and design*. Alnarp, Dept. of Landscape Architecture, Swedish University of Agricultural Sciences.
- Samferdseldepartementet (2013). Fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder ved samferdselsutbygging.
- Skärbäck, E. (1997). *Balanserad samhällsbyggnad*. Alnarp, Movium.
- SOU 2006:39 (2006). *Ett utvidgat miljöansvar: delbetänkande*. Stockholm, Fritze.
- SOU 2013:68 (2013). *Synliggöra värdet av ekosystemtjänster : åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster : betänkande*. Stockholm, Fritze.
- Stein, E. D., F. Tabatabai, et al. (2000). "Wetland Mitigation Banking: A Framework for Crediting and Debiting." *Environmental Management* 26(3): 233-250.
- ten Kate, K., J. Bishop, et al. (2004). Biodiversity offsets: Views, experience, and the business case. Cambridge, UK.

- Tucker, G., B. Allen, et al. (2013). Policy Options for an EU No Net Loss Initiative, Report to the European Commission, Institute for European Environmental Policy, London.
- U.S. Army Corps of Engineers. (2010). "Compensatory Mitigation Rule: Improving, Restoring, and Protecting the Nation's Wetlands and Streams." Retrieved 7 May, 2010, from http://www.epa.gov/owow/wetlands/pdf/Mit_rule_QA.pdf.
- U.S. Environmental Protection Agency. (2009). *Wetlands Compensatory Mitigation*. Retrieved 2009-08-24, from <http://www.epa.gov/owow/wetlands/pdf/CMitigation.pdf>.
- Wende, W., A. Herberg, et al. (2005). "Mitigation banking and compensation pools: improving the effectiveness of impact mitigation regulation in project planning procedures." *Impact Assessment and Project Appraisal* 23(2): 101-111.
- Wessén (1999). *Våra ord: deras uttal och ursprung: kortfattad etymologisk ordbok*. Stockholm, Norstedts ordbok.
- Villarroya, A., J. Persson, et al. (2014). "Ecological compensation: From general guidance and expertise to specific proposals for road developments." *Environmental Impact Assessment Review* 45(0): 54-62.
- Vägverket (2002). *Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn. Del 2 Metodik*. Borlänge, Vägverket.

Kapitel 2. Rättslig reglering av miljökompensationsåtgärder vid byggande av väg och järnväg

av Marie Appelstrand

Metod och material

Avsnittet bygger på en kvalitativ dokumentanalys av förarbeten, lagkommentarer, doktriner, rättspraxis, forskningsrapporter och uppsatser, samt material från olika myndigheter och kommuner. Rättspraxis har sökts www.zeteo.se, www.karnov.se, www.lagrummet.se samt www.infotorgjuridik.se under perioden 2003-2013 för följande instanser: mark- och miljödomstolen, Miljööverdomstolen (Mark- och miljööverdomstolen), Högsta förvaltningsdomstolen och Regeringsrätten samt Högsta domstolen. De sökord som har använts är: kompensationsåtgärd, bevarandeområde, skyddsområde, Natura 2000, habitatdirektivet, fågeldirektivet, artskyddsförordningen, biotopskydd, naturreservat, strandskydd, vattenverksamhet, dispens, intrång, miljökonsekvensbeskrivning och tillåtlighetsprövning. I sökandet efter rättsfall har också Trafikverket (Troive och Bength), Länsstyrelsen (Svenning) samt Lunds kommun (Nowag) gett vägledning.

I detta kapitel används ordet kompensation framför miljökompensation då det i svensk miljölagstiftning inte specificeras vilken typ av kompensation som avses. Miljökompensation nämns därför bara som kompensation oberoende om det är kopplat till biotopskydd (ekologiska kompensation) eller om man avser en bredare tolkning.

Ny infrastrukturlagstiftning

Den 1 januari 2013 trädde en ny infrastrukturlagstiftning i kraft. Den innebär ett förenklat förfarande vid bygge av väg- och järnväg. Syftet med lagstiftningen är att

effektivisera väg- och järnvägsplaneringen genom en sammanhållen och förenklad process med färre steg och färre lagstadgade moment än tidigare. I betänkandet till den nya lagstiftningen lyfter man särskilt fram betydelsen av en utökad dialog och samverkan mellan Trafikverket, länsstyrelser, kommuner, allmänhet och enskilda för att skapa transparens och öppenhet (prop. 2011/12:118, s 107f). De nya och ändrade reglerna står i miljöbalken (1998:808), i väglagen (1971:948) och i lagen om byggande av järnväg (1995:1649) (LBJ). Föreslagna ändringar i plan- och bygglagen (2010:900), fastighetsbildningslagen (1970:988) och minerallagen (1991:45) har också samband med förändringarna i väglagen och lagen om byggande av järnväg.

Enligt betänkandet ska den fysiska planeringen av väg och järnväg göras i en sammanhållen process istället för som tidigare i tre skeden (förstudie – utredning – plan). Syftet med detta är att få till stånd ett förenklat förfarande med färre lagstadgade moment i planeringsprocessen. I den tidigare processen var regelsystemet inte utformat för att ta hänsyn till om det var ett litet, okomplicerat projekt eller ett större och mer komplext sådant. Detta ledde till en planerings-process där tidskrävande moment av formell karaktär ibland måste upprepas vid flera tillfällen. Ofta uppkom också ställtid vid den formella hanteringen av ärendet mellan olika myndigheter, exempelvis då länsstyrelsen skulle pröva om en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) kunde godkännas eller inte. Det minskade antalet formella åtgärder bör därför kunna bidra till att processen blir kortare. Det nya förslaget innebär exempelvis att länsstyrelsen ska godkänna MKB, om sådan behövs, vid endast ett tillfälle (till skillnad mot tidigare två tillfällen), och att endast ett kungörelse- och granskningsförfarande. Ändringar i 7 kap. och 12 kap. MB innebär också att det blir färre efterföljande beslut och anmälningar. Processen blir nu mer kontinuerlig och förutsebar för samtliga aktörer i ett projekt, samtidigt som den effektiveras tidsmässigt.

Lagändringar efter den 1/1 2013 av betydelse för kompensationsåtgärder

De lagändringar som särskilt berör arbetet med kompensationsåtgärder vid väg- och järnvägsprojekt, återfinns framförallt i miljöbalken där tre nya paragrafer införs, och ett antal bestämmelser får ändrad lydelse. De viktigaste ändringarna finns inom områdesskyddet och inom tillåtlighetsprövningen.

7 kap. områdesskydd 11a § (ny) biotopskydd

Inom ett biotopskyddsområde (7 kap. 11 § 1 st.) ska förbuden i 7 kap. 11 § 2 st. *inte* gälla byggande av väg enligt *fastställd* vägplan enligt väglagen (1971:948) och byggande av järnväg enligt fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Dispens från biotopskyddet behöver således inte sökas om det finns en fastställd väg- eller järnvägsplan.

17 kap Tillåtlighetsprövningen

Om ett projekt ska tillåtlighetsprövas av regeringen avgörs från fall till fall. Trafikverket ska lämna förslag på projekt som Trafikverket anser bör tillåtlighetsprövas, och regeringen beslutar sedan vilka som ska prövas.

1§ (ändrad). Ändringen av 17 kap. 1 § innebär att *den tidigare obligatoriska* tillåtlighetsprövningen av motorvägar, motortrafikleder och andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer, järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik, har tagits bort.

När och hur ska kompensationsåtgärder användas enligt miljöbalken?

Kompensationsåtgärder är obligatoriska enligt miljöbalken 7 kap. 7 § 4 st. beträffande upphävande av naturreservat eller då dispens lämnas från föreskrifterna, och enligt 7 kap. 29 § i fråga om tillståndsprövning av verksamheter eller åtgärder som kan skada naturtyper eller arter i särskilda skydds- eller bevarandeområden (Natura 2000-områden). Enligt dessa två lagrum *ska* tillståndsmyndigheten kräva kompensationsåtgärder, medan tillståndsmyndigheten enligt 16 kap. 9 § som har ett bredare tillämpningsområde, *får* kräva kompensation. Med stöd av 16 kap. 9 § ges en möjlighet för myndigheten att kräva kompensationsåtgärder om intrång i allmänna intressen (däribland naturvård eller friluftsliv) väntas uppstå till följd av verksamhet som kräver dispens eller tillstånd enligt miljöbalken. I förarbetena anges att detta inte är ett absolut krav, utan en möjlighet som prövningsmyndigheten kan välja att tillämpa (prop. 1997/98:45, del 2, s. 209). Nedan anges de bestämmelser i miljöbalken som har betydelse vid beslut om kompensationsåtgärder.

6 kap. Miljökonsekvensbeskrivning

7 § Miljökonsekvensbeskrivning

Efter ändringarna i väglagen och LBJ stadgades att en MKB även fortsättningsvis ska uppfylla kraven i 6 kap. 7 § MB, men att väglagen och LBJ nu i större utsträckning kommer att innehålla uttryckliga bestämmelser i stället för hänvisningar till 6 kap. MB. Under hela planprocessen kommer det bara att upprättas *en* MKB, som kompletteras fram till dess att planen fastställs.

7 kap. Det formella områdesskyddet

Intrång i skyddade områden medför att Trafikverket *måste* söka dispens och i vissa fall tillstånd för åtgärden eller verksamheten. Vanliga dispensansökningar vid väg- och järnvägsbyggen är dispens från bestämmelser för natur- eller kulturresevat, samt tillstånd då det gäller Natura 2000-områden.

7 – 10 §§ Naturreservat, kulturresevat, naturminne

När en verksamhet eller åtgärd påverkar ett naturreservat, kulturresevat eller naturminne på ett sådant sätt att det behövs ett beslut om dispens från föreskrifterna eller upphävande av resevatet, ska kompensationsåtgärder vidtas. När kompensation blir aktuell enligt 7 kap. 7 § 4 st. kan det vara svårt att nyskapa ålderdomliga kulturvärden och då får kompensationsåtgärderna normalt riktas in på att bevara andra äldre miljöer framför allt utanför det kulturresevatet i fråga. Resevatbildning kan också kombineras med skydd enligt kulturminneslagen. Vad gäller naturreservat framgår detta av 7 kap. 7 § MB som stadgar att länsstyrelse eller kommun kan ge dispens om det finns särskilda skäl eller upphäva ett resevatsförordnande om det finns synnerliga skäl (detta tillämpas restriktivt). I sådana fall ska detta kompenseras med motsvarande intressen.⁶ Det samma gäller kulturresevat och naturminne som regleras i 7 kap. 9 och 10 §§, som i sin tur hänvisar till 7 kap. 7 § MB.

7 § Naturreservat

Beslut om upphävande av naturreservat, inskränkande av grunden för resevatet eller upphävande av resevatsföreskrifter får enligt första stycket endast ske om det finns ”synnerliga skäl”. Enligt kommentaren (Bengtsson m. fl. 2013) ska det vara

⁶ I förarbetena betonas att ekonomisk gottgörelse inte är att anse som kompensation. Prop. 1997/98:45 del 2 s 77.

fråga om att det har skett en väsentlig förändring av området, eller att en detaljplan eller områdesbestämmelser väsentligt har förändrat förutsättningarna för det skyddade området. Beslut om *dispens* från föreskrifterna får enligt andra stycket bara meddelas om det finns ”särskilda skäl”. Av 7 kap. 26 § MB framgår att dispens endast får ges om det är förenligt med reservatets syfte. Vilka särskilda skäl som krävs framgår inte av motiven eller kommentaren, och vägledning får därför hämtas i praxis.

Vid upphävande eller dispens ska kompensation ske i ”*skälig utsträckning*” vilket enligt motiven (prop.1997/98:45, del 2, s 77) innebär att kompensationen ska bestämmas ”på ett sätt som rimligen kan anses motsvara intrånget”, det vill säga den får bedömas från fall till fall. Om intrånget är obetydligt bör det kunna tillåtas utan gottgörelse. Regeln i 7 kap. 29 § (se nedan) är strängare och föreskriver att intrång i Natura 2000-områden ska kompenseras *fullt ut*.

11 a § Det generella biotopskyddet

Den nya bestämmelsen i 7 kap. 11 a § innebär en förändring vad gäller det generella biotopskyddet. Trafikverket behöver nu inte söka dispens från biotopskyddet om det finns en *fastställd* väg- eller järnvägsplan. Enligt regeringen ska detta inte innebära en nedvärdering i planeringsprocessen vad gäller frågor om biotopskydd och samråd. Dispens från biotopskyddet prövades tidigare ofta i ett relativt sent skede i processen, och prövningen riskerade då att reduceras till en ren formsak. I den nya planprocessen ska något separat beslut om biotopskyddsdispens inte behövas, utan frågan ska istället hanteras redan inledningsvis under samrådet, alltså i ett tidigare skede än förut. Med detta ska en administrativ förenkling uppnås, eftersom ett prövningsmoment försvinner. Avsikten är således inte att skyddet ska försvagas, utan att formerna för beslutanderätten förändras (prop. 2011/12:118 s. 128). Redan vid samrådet i planprocessen ska Trafikverket ta upp frågan om biotopskydd med länsstyrelsen, som ska bedöma om de föreslagna åtgärderna kan genomföras trots biotopskyddet (Bengtsson m. fl. 2013). Tillstyrker länsstyrelsen vägplanen eller järnvägsplanen, innebär detta att länsstyrelsen medger att åtgärderna kan genomföras. Rättsverkan av planbeslutet medför då att det inte behövs dispens från det generella biotopskyddet om det finns en fastställd vägplan eller järnvägsplan.

16 § Strandskydd

Ovanstående gäller även för strandskyddet enligt 7 kap. 16 § 3 p. MB.

27 § - 29 b § Särskilda skyddade områden (Natura 2000)

Kompensation vid verksamheter eller åtgärder som kan *skada skyddande* naturtyper eller arter i Natura 2000-områden, är bara aktuell då tillstånd har lämnats. Tillstånd får enligt 7 kap 28 b § endast lämnas om verksamheten eller åtgärden inte kan skada de skyddade livsmiljöerna i området, eller utsätter de arter som ska skyddas för en betydande störning. Tillstånd kan enligt 7 kap. 29 § dock ges i undantagsfall trots att förutsättningarna i 28 b § inte är uppfyllda. En förutsättning är att det saknas andra lösningar och att verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse. För att tillstånd ska kunna lämnas måste de åtgärder, som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses, vidtas. Kompensationsåtgärder kan bestå av att man

- återskapar en livsmiljö i ett nytt område
- utvidgar ett område som ska inkorporeras i Natura 2000-nätet
- förbättrar livsmiljön i en annan del av området eller i ett annat Natura 2000-område i proportion till projektets negativa följder
- föreslår ett nytt Natura 2000-område i exceptionella fall. (Se Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden, 5.4.2.)

Tillståndsbeslutet fattas av prövningsmyndigheten, men regeringen måste enligt 29 § 2 st. lämna sitt medgivande, och i de fall där kompensationsåtgärder krävs, ska tillståndsmyndigheten enligt 20 a § förordningen (1998:1251) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. underrätta EU-kommissionen om de åtgärder som har vidtagits. Bestämmelsen kompletteras av 20 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., som stadgar (i enlighet med artikel 6.4 2 st. i art- och habitatdirektivet) att vid tillåtlighetsprövning enligt 7 kap. 29 § hänsyn endast får tas till (1) människors hälsa, (2) den allmänna säkerheten, (3) väsentliga miljöskyddsintressen, eller (4) andra tvingande omständigheter som har ett allt överskuggande allmänintresse. Då det gäller omständigheterna som avses i punkt 4 ska EU-kommissionen ges tillfälle att yttra sig innan ärendet avgörs. Enligt moti-

ven ska endast projekt som gynnar väsentliga allmänintressen komma i fråga, således kan inte projekt som främst gynnar enskilda eller som enbart skulle ge kortsiktiga ekonomiska fördelar för samhället tillåtas med stöd av paragrafen (prop.2000/01:111 s 69). Under punkt 4 kan till exempel en kommunikationsanläggning av särskild betydelse för en region ha ett sådant starkt allmänintresse (Bengtsson m. fl. 2013; Michanek & Zetterberg 2012).

En förutsättning för att tillstånd ska ges enligt 29 § är att kompensationsåtgärder vidtas så att *syftet* med skyddet för det berörda området kan tillgodoses. Detta villkor innebär enligt motiven att de negativa följderna av verksamheten eller åtgärden *ska* vägas upp, det vill säga kompenseras *fullt ut* (prop. 2000/01:111 s. 69ff), till skillnad mot bestämmelsen i 7 kap. 7§ som talar om kompensation i ”skälig utsträckning”, eller regeln i 16 kap. 9 § som är fakultativ. Förarbetena berör inte frågan om vad som menas med ”full kompensation” men i kommentaren framhålls att det i många fall kan vara svårt att konstatera vad som anses vara full kompensation för förlust av naturvärden, och att det vanligen blir fråga om ”en skönsmässig bedömning” då naturvärden på två områden ska jämföras (Bengtsson m. fl. 2013).

Enligt 29 § 2 st. krävs regeringens tillåtelse för att tillstånd enligt första stycket ska få meddelas. Tillståndsbeslutet med villkor för kompensation meddelas dock av den miljödomstol eller myndighet som ska handlägga den ansökan. I kommentaren framhålls att tillståndsmyndigheten är bunden av regeringens beslut i tillåtlighetsprövningen (Bengtsson m. fl. 2013), något som tidigare praxis också gett uttryck för. Ett nyligen avgjort mål i Högsta domstolen (NJA 2013 s. 613), det så kallade Bunge-målet, kan komma att förändra denna syn på betydelsen av tillåtlighetsförklaringens bindande verkan. HD konstaterade att vid ansökan om tillstånd till en verksamhet som kan påverka ett Natura 2000-område, ska en samlad bedömning som uppfyller unionsrätten krav göras av domstolen.

8 kap. Artskydd

8 kap. MB innehåller regler om olika typer av artskydd, och kompletterar jakt- och fiskelagstiftningen vad gäller att skydda djur och växter. Många miljöer som innehåller skyddsvärda arter är skyddade enligt det generella biotopskyddet i 7 kap. 11 § MB, och detta skydd berörs av den lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2013.

1-2 §§ MB Fridlysning

En art kan fridlysas enligt 1 § (djur) eller 2 § (växter) om det finns risk för att arten försvinner eller utsätts för plundring, eller om fridlysningen följer av Sveriges internationella åtaganden. Fridlysningen sker genom att djur- eller växtarten anges i artskyddsförordningens (2007:845) bilagor (AF). I 4, 5 och 7 §§ AF fridlyses djur- och växtarter i hela landet på grund av bestämmelser i art- och habitat-direktivet, eller till följd av ett internationellt åtagande (se bilaga 1). I 6, 8 och 9 §§ fridlyses djur- och växtarter och svampar som upptagits i bilaga 2 till AF. Om en väg- och järnvägsåtgärd berör en livsmiljö för en djur- eller växtart som är skyddad enligt artskyddsförordningen, kan dispens från artskyddet behöva sökas enligt 8 kap. 1-2 §§ MB samt 4 och 8 §§ artskyddsförordningen från gällande förbud att göra intrång på djur- eller växtarters livsmiljö.

14-15 §§ AF Dispens

Länsstyrelsen får enligt 14 § och 15 § AF i enskilda fall ge dispens från fridlysningsbestämmelserna i 4-9 §§ i artskyddsförordningen om det inte finns någon lämplig lösning. Under samrådsprocessen diskuteras om dispens krävs eller om det är tillräckligt med ett samrådsbeslut. Naturvårdsverket rekommenderar särskilt i sin handbok till artskyddsförordningen att artskyddet beaktas tidigt i planeringen av större väg- och järnvägsprojekt, och dispenser bör sökas tidigt, innan andra alternativ är har valts bort (Naturvårdsverket 2009). I ärenden där 4 § 4 punkten artskyddsförordningen är tillämplig kan kompensationsåtgärder ha funktionen att säkra att en åtgärd inte får en negativ effekt på den aktuella artens bevarandestatus. Man kompenserar alltså för den negativa åtgärdens effekt. Detta gäller endast i de fall då en dispensprövning är aktuell, det vill säga när det blir fråga om en skada eller förstörelse av ett fortplantningsområde eller en viloplats. Det är dock inte obligatoriskt att villkora kompensationsåtgärder. Kompensationsåtgärder får aldrig påverka bedömningen i ett dispensärende, det vill säga myndigheten får inte ta hänsyn till en föreslagen kompensationsåtgärd och lämna en dispens i fall där en dispens inte annars skulle kunna ha lämnats. (Ur artskyddshandboken s. 37). Samrådsbeslut och dispensansökan kan komma att resultera i krav på kompensationsåtgärder. Krav på kompensationsåtgärder i samband med dispens från artskyddsförordningen kan ställas med stöd av 16 kap. 9 § (jfr Hägglund 2012).

16 kap. Prövningen

9 § tillstånd, godkännande, dispens

16 kap. innehåller regler som rör prövningsärenden, det vill säga tillstånd, dispenser (till exempel dispens från artskyddsförordningen) och godkännanden. Dessa prövningsregler är gemensamma för *alla* typer av ärenden och mål enligt MB (prop. 1997/98:45, del 2, s 209).

Bestämmelsen i 16 kap. 9 § 3 p. om kompensationsåtgärder vid intrång i allmänna intressen kan användas av prövningsmyndigheten för att ställa krav på kompensation i samband med *alla* tillstånd och dispenser enligt miljöbalken. Detta är dock inget absolut krav, utan en möjlighet som bör utnyttjas av prövningsmyndigheten när möjligheten *särskilt behövs* för att minska intrånget i allmänna intressen, däribland naturvård eller friluftsliv (prop. 1997/98:45 del 2)⁷. Myndigheten måste alltså inte ställa krav på kompensation vid varje beslut av detta slag (som fallet är enligt 7 kap. 29 §), utan ska ta hänsyn till hur allvarligt intrånget är och vilken nytta kompensationsåtgärder skulle medföra (prop. 1997/98:45, del 2, s 209). Lagtexten ger ingen ledning om hur avvägningen ska ske, utan det får enligt kommentaren bedömas från fall till fall (Bengtsson m. fl. 2013). 16 kap. 9 § är således en processuell bestämmelse som ger möjlighet att ställa *högre krav* än vad som följer av de allmänna hänsynsbestämmelserna i MB. Tidigare studier visar dock att det inte finns någon enhetlig tillämpning eller vägledande praxis gällande 16 kap. 9 §.⁸

17 kap Tillåtlighetsprövning

1 § Regeringen ska pröva tillåtligheten av vissa verksamheter, men den tidigare *obligatoriska* tillåtlighetsprövningen av motorvägar, motortrafikleder och andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer, järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik, har tagits bort. Regeringen ska nu istället avgöra från fall till fall om ett projekt ska tillåtlighetsprövas eller inte. Tra-

⁷ I prop. 1997/98:45, del 2, s 209f nämns som exempel på andra allmänna intressen (förutom naturvård) fall då en verksamhet tar i anspråk parkering, bad- eller tältplats, eller en sanitär inrättning, där myndigheten kan kräva att verksamhetsutövaren ställer iordning motsvarande på annan plats.

⁸ Se Hägglund 2012 som hänvisar till två vägledande avgöranden: MÖD 2005:5 och MÖD 2006:49.

fikverket ska lämna förslag på projekt som man anser bör tillåtlighetsprövas, och regeringen beslutar sedan vilka som ska prövas (5 §).

Tillåtlighetsprövningen är bindande för efterföljande prövning enligt väglagen och LBJ, men också vad gäller vattenverksamhet och biotopskydd enligt MB. Gäller projektet ett Natura 2000-tillstånd måste utredningen i tillåtlighetsärendet kunna *visa* att tillstånd kommer att kunna ges. Ett tillåtlighetsbeslut från regeringen ger således *inte* Trafikverket rätt att genomföra projektet *utan* ett Natura 2000-tillstånd. Dock kan ett nyligen avgjort mål i Högsta domstolen (se ovan) (NJA 2013 s. 613), det så kallade Bunge-målet, komma att förändra denna syn på betydelsen av tillåtlighetsförklaringens bindande verkan.

Markåtkomst för kompensationsåtgärder

Att få tillgång till mark som anses lämplig för kompensationsåtgärder kan i nuläget endast ske genom *frivilliga* överenskommelser (Troive 2013 muntligt Bength 2013 muntligt, Nowag 2013. muntligt, Svenning 2013 muntligt). Det finns inget lagstöd för att tvångsvis lösa in mark för kompensation, endast en begränsad möjlighet enligt 28 kap. 2 § MB att under *viss tid* tvångsvis få *tillträde* till annans mark för att utföra kompensationsåtgärder. Trafikverket upplever det därför som problematiskt att det idag finns krav på att bygga en miljöanpassad anläggning, men att Trafikverket endast har möjlighet att genomföra detta med frivilliga avtal eller då länsstyrelsen har tillgång till ersättningsmark. Det innebär att lagkraven enligt miljöbalken blir svåra att genomföra på grund av att frågan är outredd och att det saknas stöd för att tvångsvis förvärva kompensationsmark mot ekonomisk ersättning.

Hur kan Trafikverket få åtkomst till mark?

Idag finns det fyra vägar att gå för markåtkomst vid väg- och järnvägsprojektering.

Markåtkomst med stöd i väglagen och LBJ

- 1) Markåtkomst med stöd i väglagen och LBJ innebär att mark får tas i anspråk enligt väglagen och LBJ för vägens eller järnvägens bestånd, drift eller brukande, men detta innefattar *inte* mark för kompensationsåtgärder. En fastställd plan ger Trafikverket rätt att förvärva den mark som behövs för vägen genom så kallad vägrätt, eller för järnväg då Trafikverket normalt förvärvar

marken med äganderätt.⁹ En fastighetsägare har också rätt att få sin mark inlöst när planen har blivit fastställd.¹⁰

Tvångsvis markåtkomst för kompensationsåtgärder under viss tid med stöd i MB

- 2) Med stöd av 28 kap. 2 § MB kan myndighet under *viss tid* tvångsvis ges *tillträde* för att utföra kompensationsåtgärder enligt 7 kap. 7 § 4 st eller 16 kap. 9 § MB.

Enligt paragrafen kan länsstyrelsen besluta att en myndighet, eller den som på en myndighets uppdrag utför ett uppdrag, under viss tid ska få tillträde till annans fastighet för att kunna fullgöra sina uppgifter. I de fall då undersökningar, kompensationsåtgärder (i princip alla nödvändiga åtgärder), eller andra åtgärder som föreskrivs enligt 7 kap. 7 § 4 st eller 16 kap. 9 § MB behöver vidtas på annans mark, kan åtgärderna således med stöd i 28 kap. 2 § utföras mot fastighetsägarens (och andra rättsinnehavares) vilja (prop. 1997/98:45, del 2, s 294). Detta innebär dock inte åtkomst till marken på längre sikt (se Bengtsson m fl. 2013). Regeln har således ett begränsat värde för kompensationsåtgärder eftersom den endast ger rätt att utföra åtgärden under viss tid, och därför behövs vid permanenta åtgärder ytterligare beslut om åtkomst till marken och framtida skötsel. Ersättning ska enligt andra stycket utgå för skada och intrång, men ska enligt kommentaren (Bengtsson m. fl. 2013) inte regleras i enlighet med 31 kap. MB, utan får bestämmas enligt ”motsvarande principer”. Innebär kompensationen att ett område på fastigheten skyddas, får skyddet inte gå så långt att pågående markanvändning försvåras. I sådana fall bör området göras till reservat (prop. 1997/98:45, del 2, s. 77).

Markåtkomst efter samråd med länsstyrelsen

- 3) Länsstyrelsen kan ha tillgång till lämplig *ersättningsmark* som kan användas för kompensation. Länsstyrelsen kan även fatta beslut om reservat tvångsvis, om kompensationsåtgärderna har en karaktär som kan inrymmas inom reservatsbestämmelserna i 7 kap. MB (till exempel Botniabanan), men då är det länsstyrelsen och inte Trafikverket som svarar för markåtkomsten.

⁹ Vägrätten uppkommer då TRV märker ut vägens sträckning över fastigheten och påbörjar arbetet (31 § väglagen).

¹⁰ Regler om ersättning finns i väglagen och LBJ, som båda hänvisar till ersättningsreglerna i expropriationslagen (1972:719).

Frivillig markåtkomst för kompensationsåtgärder

- 4) Frivilliga uppgörelser innebär att ett civilrättsligt avtal sluts mellan myndigheten och markägaren. Trafikverkets hållning är att markåtkomst i första hand ska ges genom frivilliga överenskommelser. Frivilliga uppgörelser är således idag utgångspunkten för markåtkomst för kompensationsåtgärder (Troive 2013 muntl.).

Frivilliga uppgörelser för markåtkomst kan ske på tre olika sätt:

- **Köpeavtal** (civilrättsligt avtal)
Fastighetsägaren överlåter marken till Trafikverket och ett civilrättsligt köpeavtal upprättas.
- **Arrendeavtal** (civilrättsligt avtal, 25 år)
Trafikverket arrenderar marken av markägaren och förvaltningen överlämnas till avtalad förvaltare.
- **Naturvårdsavtal** (civilrättsligt avtal, 1–50 år)
Markägaren upplåter marken genom ett naturvårdsavtal enligt 7 kap. 3 § jordabalken (1970:994). Avtalet gäller även mot ny ägare. Förvaltningen överlämnas till avtalad förvaltare.

Förvaltning genom stiftelse

I *vilken form* förvaltningen av kompensationsmark ska ske är ytterligare en fråga som inte har fått någon långsiktig lösning. Vem ska ansvara för skötseln, och i vilket tidsperspektiv?

Förvaltningen av överlåten eller upplåten mark kan ske antingen genom myndighet som är lämplig att ansvara för förvaltning och restauration: Skogsstyrelsen, länsstyrelsen, kommun eller genom en befintlig eller särskilt inrättad stiftelse. Genom avtal (till exempel naturvårdsavtal) kan även markägaren utses till förvaltare eller överlåta skötseln till annan en utsedd förvaltare.

Förvaltning i stiftelseform har aktualiserats vid byggandet av Botniabanan (Stiftelsen Naturvård vid nedre Umeälven) och för BanaVäg i Väst (Västkuststiftelsen), då ett engångsbelopp avsattes för den framtida skötseln. Mot bakgrund av ändringar i kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) ska framtida förvaltning i stiftelseform tillämpas restriktivt. I 2 kap. 7 § stadgas att regeringen måste ge sitt tillstånd till hur en myndighet använder statliga medel, till exempel om myndighet-

en vill avsätta kapital för att upprätta en stiftelse. Paragrafen tolkas i den praktiska tillämpningen så att statliga medel inte bör användas för avsättande av engångsbe-
lopp eller täcka kostnader för administration av stiftelser, utan detta skall finansie-
ras med anslag (Troive 2014, muntl.).

Vid byggandet av Botniabanan diskuterades frågan om i vilken form för-
valtning av kompensationsåtgärder skulle ske, särskilt då det gällde Natura 2000-
området i Umeälvens delta. I detta fall blev lösningen en särskild stiftelse som in-
rättades efter medgivande från regeringen. Näringsdepartementet har klargjort att
fortsatt användande av stiftelser för att förvalta kompensationsåtgärder inte kom-
mer att medges (se ovan), och att medgivandet till att bilda en särskild stiftelse i
fallet Botniabanan endast ska ses som en engångsföreteelse.¹¹ Således ska det inte
att vara möjligt att avsätta kapital med avsikt att bilda en stiftelse för förvaltning
och skötsel, utan den långsiktiga förvaltningen ska istället finansieras från det år-
liga driftsanslaget.

Rättspraxis

Rättspraxis (rättsliga avgöranden i domstol) som berör kompensationsåtgärder och
markåtkomst vid byggande av väg eller järnväg är *mycket begränsad*. I de nedan
refererade rättsfallen har någon form av kompensationsåtgärder yrkats eller ge-
nomförts, i samtliga fall har markåtkomst getts genom frivilliga avtal och genom
reservatsavsättningar. Byggandet av Botniabanan är det projekt som hitintills har
genererat de mest omfattande kompensationsåtgärderna och har därför getts ett
större utrymme. Förbifart Stockholm har ännu inte avgjort (ett beslut kommer efter
halvårsskiftet 2014).

Botniabanan

Lagrum: 7 kap. 27 §, 28a §, 28b §, 29 §, 11 kap. 23 §, 17 kap. 1 § MB.

Kompensationsåtgärder: anläggning av våtmarker, restaurering av strandängar,
åkermark ställdes om till strandäng, betesmarker öppnades upp och naturreservat
inrättades.

¹¹ Uttalande från Näringsdepartementet 2005. Se TRV 2006a.

Botniabanan går igenom Umeälvens delta- och slättområden som är utpekade som Natura 2000-område enligt fågeldirektivet (2009/147/EG), och genom Umeälvens delta som är utpekade enligt habitatdirektivet (92/43/EEG). Delta- och slättområdet är ett av Norrlands viktigaste rastområden för flyttfåglar och det är också häckningsplats för ett stort antal fågelarter. Deltaområdet har många naturtyper med höga naturvärden som är av stor betydelse för flora och fauna.¹² Flera olika typer av tillstånd krävdes för byggandet av Botniabanan och det finns ett stort antal deldomar som relaterar direkt till Botniabanan inom olika rättsområden: miljö rätt, förvaltningsrätt, arbetsrätt med mera. I detta avsnitt redogörs endast för de avgöranden som behandlar intrång i särskild skyddsvärda områden (Natura 2000) och krav på kompensationsåtgärder. Den fråga som är av särskilt intresse för tolkningen av habitatdirektivet och därmed förutsättningarna för att meddela tillstånd enligt 7 kap. 29 §, var huruvida prövningsmyndigheterna var bundna av regeringens tillåtlighetsbeslut vid den efterföljande tillståndsgivningen.

Tillåtlighetsprövningen

Situationen då Botniabanan prövades var speciell, eftersom processen inleddes redan 1999 då Banverket överlämnade järnvägsutredningen i enlighet med 2 kap. 1b § LBJ till regeringen för tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. MB. Detta var innan Natura 2000-reglerna (7 kap. 27 a - 29 b §§ MB) hade trätt i kraft, och när de infördes den 1 juli 2001 stod det klart att Umeälvens delta och slätter skulle utpekas som Natura 2000-områden, och att den föreslagna järnvägsdragningen skulle komma att medföra betydande skador på områdena som omfattade prioriterade livsmiljöer enligt habitatdirektivet. Regeringen överlämnade därför 2002 ärendet enligt 7 kap. 29 § MB och 20 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd till EU-kommissionen för yttrande. Kommissionen godtog regeringens argument att det inte fanns några andra alternativ till den föreslagna dragningen av banan som var ekonomiskt bärkraftiga och att det fanns tvingande skäl av väsentligt allmänintresse, men man ansåg att kompensationsåtgärderna (7 kap. 29 a § MB) måste kompletteras av en förvaltningsplan och att det skulle finnas möjligheter att korrigera de åtgärder som föreslogs om de visade sig vara otillräckliga.¹³ Med stöd av kommissionens yttrande beslutade regeringen därefter om tillåtlighet enligt 17 kap.

¹² Se beskrivningen i Länsstyrelsen i Västerbottens beslut 2004-10-14 i ärende 521-8392-2004.

¹³ Yttrande från Kommissionen, Bryssel 2003-04-25. Kommissionens yttrande krävs enligt art. 6 p. 4 habitatdirektivet.

1 § MB för den föreslagna bansträckningen och meddelade ett antal villkor för verksamheten, bland annat om den förvaltningsplan som kommissionen hade föreslagit. Ett flertal sakägare samt Sveriges Ornitologiska Förening (SOF) begärde rättsprövning hos Regeringsrätten av regeringens tillåtlighetsbeslut. Samtliga klaganden avvisades av Regeringsrätten som ansåg att det inte gick att bedöma vilka som var sakägare (RÅ 2004 ref. 108). Detta kunde avgöras först i den efterföljande järnvägsplanen, när lokaliseringen skulle bestämmas i detalj enligt LBJ. När järnvägsplanen hade fastställts 2005, överklagade både enskilda sakägare och organisationer beslutet, för att kunna få tillåtligheten prövad (framförallt i förhållande till habitatdirektivet). Regeringen avtog överklagandena 2007. Även detta beslut överklagades. Regeringsrätten uttalade i sitt beslut 2008 att regeringens beslut från 2003 skulle stå fast, eftersom frågan om lokaliseringen blivit slutgiltigt avgjord genom regeringens tillåtlighetsbeslut 2003 (även om lokaliseringen då alltså inte var bestämd i detalj) (RÅ 2008 ref. 89).

Tillståndsprövningen

Tillståndsprövningen enligt Natura 2000-reglerna aktualiserades samtidigt i flera processer då Banverket ansökte, parallellt med arbete med järnvägsplanen, dels om tillstånd enligt MB, enligt 11 kap. (vattenverksamhet), dels om tillstånd enligt Natura 2000-reglerna i 7 kap. 28-29 b §§. Mark- och miljödomstolen prövade samtliga tillstånd och de tre viktigaste målen gällde en järnvägsbro (M 3094-03), en bro över Degernäsbäcken (MD 4494-04) och om bortledning av grundvatten från en tunnel (M 4616-04). I en tillståndsansökan som gällde ett mer ”renodlat” Natura 2000-ärende ansökte Banverket 2004 hos Länsstyrelsen i Västerbottens län om tillstånd enligt 7 kap. MB för att anlägga järnvägen genom de ovan nämnda Natura 2000-områdena (med undantag för de passager som byggdes i vatten och prövades av MD). Länsstyrelsen meddelade tillstånd 2004.¹⁴ Beslutet överklagades till MD av Naturskyddsföreningen, SOF samt flera sakägare (M 3094-04). MD beslutade senare samma år att handlägga de fyra målen gemensamt. MD meddelade 2005 tillstånd enligt 11 kap. MB (vattenverksamhet) att anlägga en järnvägsbro, och tillstånd enligt 7 kap. 29 § för att vidta tillhörande åtgärder. Ytterligare två deldomar meddelades under 2005 med tillstånd enligt 11 kap. MB för broar och bortledning av grundvatten, och tillstånd enligt 7 kap. 28a § gavs även för dessa åtgärder. MD

¹⁴ Länsstyrelsen i Västerbottens beslut 2004-10-14 i ärende 521-8392-2004.

meddelade även i dom i det överklagade tillståndsbeslutet (länsstyrelsen 2004) tillstånd enligt 7 kap. 28 a § och 7 kap. 29 b MB att anlägga Botniabanan inom Natura 2000-områdena. Samtliga beslut överklagades till MÖD som ansåg att regeringsbeslutet var bindande i efterföljande prövningar (det vill säga tillståndsprövningen), trots att tydlig lagtext saknas (MÖD 2066:44). En huvudfråga var om domstolen kunde pröva regeringens ställningstagande att järnvägen var förenlig med reglerna om skydd för särskilt skyddsvärda områden. Det kan tolkas som att ett regeringsbeslut enligt 17 kap. MB hindrar att verksamheten i en efterföljande prövning förbjuds eller att annan lokalisering kan krävas. Domstolens eller myndighetens uppgift blir då att precisera de *villkor* som ska gälla för verksamheten (utsläpp och andra störningar). Men även villkorsgivningen kan vara begränsad om regeringen har föreskrivit särskilda villkor för att tillgodose allmänna villkor (Michanek & Zetterberg 2012; Darpö 2008).

MÖD uttalade också i sitt beslut att eftersom prövningen endast kom att omfatta villkor för tillståndet avslag MÖD begäran att inhämta förhandsbesked från EG-domstolen angående alternativa sträckningar av järnvägen. Regeringen hade inte tagit slutgiltig ställning till frågan om *vilka kompensationsåtgärder* som krävdes för tillståndsbesluten. Enligt MÖD skulle en kompensationsåtgärd, för att fylla sin funktion, i huvudsak vara genomförd redan när intrånget i Natura 2000-området sker. Därför var det inte möjligt att sätta ut prövotid för en kompensationsåtgärd som Banverket hade föreslagit (våtmark som skulle kunna komma i konflikt med flygsäkerheten). De övriga kompensationsåtgärder som Banverket hade föreslagit, befanns inte vara tillräckliga. MÖD upphävde samtliga domar från MD och återförvisade målen till MD för fortsatt handläggning.

Kompensationsåtgärder

Efter att målet återförvisats till mark- och miljödomstolen, beslutade MD 2007 (M 4494-04) att ge tillstånd till att anlägga Botniabanan inom Natura 2000-områdena, och tillstånd till vattenverksamhet. Det senast nämnda tillståndet var förenat med 26 villkor bland annat gällande de kompensationsåtgärder som Banverket skulle vidta på grund av intrånget i Natura 2000-området. De kompensationsåtgärder som krävdes innebar framförallt kompensation för slättlandskapets rastande fåglar samt för habitat, primärskogar och skogshäckande fåglar. Sex nya naturreservat bildades som kompensation för habitat (primärskog). Nya våtmarksområden för rastande fåglar inrättades, betesmarker öppnades upp och strandängar iordningställdes

(Länsstyrelsen i Norrbotten 2013). Totalt omfattade kompensationsåtgärderna med avseende på rastande fåglar cirka 300 hektar, och cirka 160 hektar med avseende på skogstypen primärskog (Trafikverket 2013).

Förvaltning och skötsel

En stiftelse, *Stiftelsen Naturvård vid nedre Umeälven*, bildades för att sköta de områden som Banverket iordningställde som kompensation för intrånget i Natura 200-området vid byggandet av Botniabanan. Uppdraget omfattar förvaltning av de sex nya naturreservaten som inrättades, skötsel av våtmarker, strandängar och flödvatten, och odling av fodersäd för fåglar i området. Stiftelsen, som inrättades särskilt för förvaltningen av kompensationsområdena, ska ansvara för förvaltningen i 100 år till en kostnad av 23 miljoner kronor enligt uppdraget (Länsstyrelsen i Norrbotten 2013).

BanaVäg i Väst (Väg 45 och Norge-Vänernbanan)

Lagrum: 7 kap. 11 §, 7 kap. 28a §, 7 kap. 28b §, 5 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd, 8 kap. 1 § MB, 4, 14 §§ artskyddsförordningen (2007:845), 11 kap. MB

Kompensationsåtgärder: restaurering av strandängar, åkermark ställs om till strandäng, nyanläggning av våtmarker, slåtter och bete, plantering av träd, iordningställande av grönytor.

BanaVäg i Väst syftar till att öka framkomligheten på sträckan mellan Göteborg och Trollhättan genom utbyggnad av dubbelspår och fyrfältsväg mellan Göteborg och Trollhättan. Regeringen prövade projektet enligt 17 kap. 1 § och gav sin tillåtlighet 2005 (M2004/3799/F/M). Regeringen anförde att de åtgärder som föreslagits för att minska påverkan på naturvärdena var tillräckliga, men att utbyggnaden måste ske med högt ställda krav på säkerheten.

Göta Älvs dalgång har pekats ut som ett område av riksintresse för naturvården och friluftslivet enligt 3 kap. 6 § MB. Landskapet är känsligt ur ekologisk synvinkel och präglas av ett speciellt djur- och växtliv. Två av områdena som gränsar till föreslagna korridorer är utpekade som Natura 2000-områden: Göta och Nordre älvs dalgångar och Vättlefjäll enligt fågeldirektivet. I en deldom (M 109-10) ger MD tillstånd enligt 7 kap. 28b § och 11 kap. MB till anläggandet av en broförbindelse med vissa åtgärder inom Natura 2000-området med beaktande av de skydds-

åtgärder som krävs för att undvika skador på den känsliga miljön. Området utgörs av Sävåån som är klassad både som riksintresse och som Natura 2000-område. Syftet med området är att bevara en livskraftig laxstam, att bevara goda livsbetingelser för kungsfiskaren och att bevara ett större, naturlig vattendrag av fennoskandisk typ. Det betonas särskilt att ingrepp i strandbrinkar och strandvegetation så långt möjligt ska undvikas, och att oundvikliga ingrepp om möjligt bör kompenseras. MD uttalade att utredningen visade att verksamheten *inte* skulle medföra sådan skada eller störning som avsågs i 7 kap. 28b § MB. I ett senare avgörande söker Banverket dispens enligt 7 kap. 11 § MB samt 5 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd, samt dispens enligt 8 kap. 1 § och 14 § artskyddsförordningen (2007:845) från skyddet i 4 § AF. Dispenserna gällde dels borttagande av ett dike i jordbruksmark, dels påverkan på åkergradans livsbetingelser i våtmark. Länsstyrelsen i Götaland anför i sitt yttrande att dispens från artskyddsförordningen måste villkoras med att kompensationsåtgärder vidtas. Man pekar särskilt ut flera dammar med höga värden för amfibier som påverkas negativt, och betonar att det är av stor vikt att dessa intrång kompenseras. MD godkänner de sökta dispenserna med motiveringen att det står klart att järnvägsprojektet innebär särskilda skäl för dispenser.

Förvaltning

Förvaltningen har överlåtits genom uppdrag till *Västkuststiftelsen*. Av den totala budgeten på 40 miljoner för förvaltningen, har 20 miljoner fonderats för långsiktig skötsel. Då Trafikverket inte får fondera medel har man tecknat ett avtal om naturvårdsförvaltning med Västkuststiftelsen. När Trafikverket har ställt iordning kompensationsområdena enligt skötselplanen, överlämnas förvaltningen till stiftelsen som då fortsätter förvaltningen så länge medlen i fonden räcker, uppskattningsvis i 25 år (Västkuststiftelsen 2010).

Förbifart Stockholm

Lagrum: Lagrum: 7 kap. 11 §, 7 kap. 28a §, 7 kap. 28b §, 5 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd, 8 kap. 1 § MB, 4, 14, 15 §§ artskyddsförordningen (2007:845), 11 kap. MB

Kompensationsåtgärder: kompensation för intrång i kommunala natur- och kulturreservat. Kompensation för dispens från artskyddsförordningen. Förbifart Stock-

holm prövades av regeringen 2009 och fick tillåtlighet enligt 17 kap. 1 § (HFD 7451-09). Den planerade sträckningen går igenom flera områden med höga natur- och kulturvärden, bland annat ett Natura 2000-område i Edeby ekhage (Lovön), Igelbäckens kulturresevat och Hansta naturresevat. Natura 2000-området Edeby ekhage har flera rödlistade arter och spillkråka (listad i fågeldirektivet) (Länsstyrelsen i Stockholm 2007). Igelbäckens kulturresevat bildades 2006 för att skydda och utveckla det gamla odlingslandskapet, och är betydelsefullt för det rörliga friluftslivet. Igelbäcken som rinner genom området är ur naturvårdssynpunkt ett av Stockholms mest skyddsvärda vattendrag, med förekomst av bland annat större vattensalamander (listad i bilaga 1 till ArtF (2007:845)). I Igelbäckens kulturresevat ska kompensations utgå genom att vatten tillförs till Igelbäcken, kopplingspunkt för dränvatten byggs, och tillgänglighet ökas genom att grill- och sittplatser byggs (Trafikverket 2006b). Hansta inrättades som naturresevat 1999 med syftet att bevara områdets höga kultur- och naturvärden. Ett drygt 11 hektar stort område av Hanstaresevatet är utpekad som Natura 2000-område, där naturvärdena är knutna till den rikliga förekomsten av gamla, grova ek- och hasselträd (Länsstyrelsen i Stockholm 2007). Natura 2000-området i Hansta hamnar strax utanför korridorgränsen med cirka 300 m. I området finns Sätreskogen som är ett kulturhistoriskt värdefullt och populärt rekreationsområde, och inom naturresevatet finns 22 dokumenterade fynd av rödlistade arter, och 23 dokumenterade fynd av arter som omfattas av artskyddsförordningen. Planerade kompensationsåtgärder är bland annat att tillföra vatten till Sätresån (sänkt grundvattennivå), restaurera ekmiljöer, bygga bo och plattformar för rovfågel och förbättra möjligheterna för rekreation inom resevatet. I Grimsta naturresevat ska Trafikverket kompensera genom att skapa en ny mötesplats med bänkar och bord.

Trafikverket lämnade in ansökan om tillståndsprövning rörande åtgärder inom berörda resevat, samt hamnar och grundvattenbortledning till mark- och miljödomstolen 2012. Beslut har ännu inte fattats, men kommer troligen att meddelas efter halvårsskiftet 2014 (Troive 2014 muntl.).

Till skillnad mot rättsprövningen gällande tillåtligheten av Botniabanan har Högsta förvaltningsdomstolen i en senare rättsprövning gällande Förbifart Stockholm, bedömt situationen helt annorlunda. I en dom 2011 som gällde dragningen av en motorväg inom en korridor (Lovön), ansågs enskilda markägare ha rätt att klaga på ett regeringsbeslut enligt 17 kap. MB (HFD 2011 not.26).

Referenser

Offentligt tryck

Prop. 1997/98:45, del 2. Miljöbalk

Prop. 2000/01:111 Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer

Prop. 2011/12:118 Planeringssystem för transportinfrastruktur

Litteratur

Bengtsson, B., Bjällås, U., Rubenson, S. och Strömberg, R. (2013). *Miljöbalken. En kommentar*. Stockholm: Norstedts.

Darpö, J. (2008). *Botniabanan; slutpunkten som blev frågetecken*.
<http://www.jandarpö.se/upload/Botniabanan;20?.doc> (Hämtad 2013-08-20)

Hägglund, T. (2012). *Tillämpningen av miljöbalkens 16 kap 9 §. En studie av handläggares erfarenheter och attityder till kompensation för intrång i allmänna intressen*. Examensarbete i Miljö- och hälsoskydd. Inst. för ekologi, miljö och geovetenskap, Umeå universitet.

Länsstyrelsen i Norrbotten (2013). *Kompensationsåtgärder för Botniabananans påverkan på Natura 2000 vid Umeälvens delta och slätter*.
<http://www.lansstyrelsen.se/vasterbotten/Sv/naringsliv-och-foreningar/stiftelser/stiftelsen-naturvard-vid-nedre-umealven/Pages/default.aspx> (Hämtad 2013-05-27)

Länsstyrelsen i Stockholm (2007). *Edeby ekhage SE0110188. Bevarandeplan för Natura 2000-område*.
<http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/djur-och-natur/skyddad-natur/natura2000/Edebyekhage.pdf> (Hämtad 2013-09-07).

Michanek, G. & Zetterberg, C. (2012). *Den svenska miljöretten*. Uppsala: Iustus förlag.

Trafikverket (2013). *Banverkets kompensationsåtgärder vid Umeälvens delta* (http://www.Trafikverket.se/PageFiles/28403/sammanstallning_kompensationsatgarder.pdf) (Hämtad 2013-12-01)

Trafikverket (2006a). *Kompletterande anvisning till Handbok Järnvägsplan, BVH 806.3. Diariennr. HK 06-5023/SA20*

Trafikverket (2006b). Beslut om inrättande av Igelbäckens kulturresevat i Stockholms stad. http://www.Trafikverket.se/PageFiles/18100/Igelbackens-reservatsbestammelser_webb_del_1.pdf (Hämtad (2013-09-10)).

Västkoststiftelsen (2010). Västkoststiftelsen. Stiftelsen för västsvenska fritidsområden. http://www.vastkoststiftelsen.org/new_vks_webb/pdffiler/Verksamhetsb_2010.pdf (Hämtad 2013-05-27)

Rättsfallsregister

Högsta domstolen

NJA 203 s. 613

Regeringsrätten

RÅ 2004 ref. 108

RÅ 2008 ref. 89

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 7451-09

HFD 2011 not. 26

Miljööverdomstolen (Mark- och miljööverdomstolen)

MÖD 2005:5

MÖD 2006:44

MÖD 2006:49

Mark- och miljödomstolen

MD (M 3094-03)

MD (M 3094-04)

MD (M 4494-04)

MD (M 4616-04)

MD (M 109-10)

Regeringen

M 2004/3799/F/M

Muntliga källor

Harald Troive, jurist, Trafikverket

Anders Bength, ställföreträdande chef Planprövning, Trafikverket

Margretha Svenning, miljöjurist, Länsstyrelsen i Skåne län

Andrea Nowag, kommunekolog, Ystad kommun

Kapitel 3. En nationell kartläggning över miljökompensationsåtgärder i väg- och järnvägsprojekt

av Jesper Persson och Anders Larsson

I Sverige har det tills nu inte gjorts någon nationell kartläggning över hur omfattande användningen av miljökompensation är i något sammanhang. Rör det sig om en handfull, ett tiotal eller hundratals beslut om miljökompensationsåtgärder varje år? För att svara på denna fråga genomförde vi en nationell kartläggning där vi har beskrivit och analyserat myndighetsbeslut med krav på miljökompensation vid väg- och järnvägsprojekt i Sverige. Själva analysen inriktades på beslutsmyndigheternas villkor för miljökompensation. Vi valde ut två fall som vi studerade mer i detalj för att få en bild av hur miljökompensationsärenden kan landa i praktiken och för att kunna belysa några konkreta exempel på implementeringsproblem och förbättringsmöjligheter. Den ena fallet av de två som vi valde ut är E 12 Röbbäck-Röbäcksdalen, som är en ny förbifart väster om Umeå och där länsstyrelsen fattade beslut om krav på miljökompensationsåtgärder. Det andra fallet är Järfälla och rör en utbyggnad på Mäljarbanan, från en två- till en fyrspårig järnväg, mellan Barkarby och Kallhäll. Beslutet om miljökompensationsåtgärder var i detta fall kommunalt.

Metod

Här beskrivs de metoder och avgränsningar som vi har använt både för kartläggningen och de fall som har studerats närmare.

Avgränsning av kartläggningen

För att få en uppfattning om hur många miljökompensationsåtgärder som har genomförts för Trafikverkets investeringsprojekt, utgick vi från att identifiera projekt som innefattar en prövning enligt miljöbalken och där fått krav på sig att vidta mil-

jökompensationsåtgärder. Åtgärder som inte är direkt kopplade till lag- eller myndighetskrav på miljökompensation har noterats, men inte utvärderats närmare och återfinns i bilaga 6. Avgränsningen i tid är från miljöbalkens införande 1999.

Från början ingick alla myndighetsprövningar i kartläggningen, det vill säga både kommuner, länsstyrelser och domstolar. I en första sökning i juridiska databaser, som exempelvis Karnov och Lagrummet, hittades inga domstolsbeslut. Senare under projektet hittades dock två infrastrukturprojekt där domstolar krävt miljökompensation (se kapitel 2 för beskrivning av dessa fall). Det första av dessa två projekt rörde Botniabanan som visade sig vara väldigt komplext. Det andra projektet var Norge-Vänernbanan och där hittades tio vattendomar genom den enkät som gick till Trafikverket internt (se sist i bilaga 8). De miljökompensationsåtgärder som beskrivs och analyseras i detta kapitel är avgränsade till de fall som har prövats av kommun eller länsstyrelse.

Kartläggning och fördjupade exempel

Vi genomförde en kartläggning med två enkäter (se bilaga 9). En enkät gick ut som ett internutskick till enhetschefer inom Trafikverks organisation den 16 november 2012. Cheferna hade sedan till uppgift att skicka frågan vidare till projektledare inom Investering och Stora projekt, samt till miljöspecialister inom Investering, Stora projekt och Underhåll. Inom Trafikverket arbetar framförallt Investering med miljökompensation, men det kan också finnas kopplingar till Underhåll (exempelvis i fall med trädalléer som kan innebära miljökompensation). Den andra enkäten skickades ut internt inom länsstyrelsen den 19 november 2012 genom en e-postgrupp för naturvårdshandläggare på länsstyrelsen. Detta gjordes via Ulf Sandström som är naturvårdshandläggare vid Länsstyrelsen i Örebro. I e-postgruppen som inkluderar 141 adresser finns följande yrkesgrupper:

- Infrahandläggare, natur
- Gruppsamordnare, naturvård
- Miljöhandläggare
- Jurist
- Strandskyddssamordnare
- Rovdjurshandläggare
- Handläggare, vattenförvaltning

- Biträdande enhetschef
- Länsjurist
- Handläggare, vatten och natur

De personer vid länsstyrelser som inte svarade ringde vi upp under januari och februari 2013

Vi har uteslutit sökningar i länsstyrelsens arkiv eftersom det är mycket tidkrävande och vi bedömde att vi inte skulle hitta all dokumentation. Detta eftersom finns fall där miljökompensationsåtgärder är inbakade i ett projekt på så sätt att de inte finns under en egen rubrik eller ens omnämns som miljökompensationsåtgärder även om de skulle kunna tolkas som sådana. Det ska också påpekas att arbetsmetoden med enkäter följt av telefonsamtal har brister. Några brister som kan nämnas är att det inte är säkert

- att rätt handläggare får enkäten
- att handläggaren tar sig tid att leta upp fall
- att handläggaren minns fall som efterfrågas
- att handläggaren har tid att svara
- att en handläggare som känner till ärenden om miljökompensation arbetar kvar.

Som tidigare nämnts valde vi ut två fall för närmare granskning. Båda är relativt komplicerade och relativt stora infrastrukturprojekt, och i båda fallen finns flera olika miljövärden representerade. De skiljer sig också åt genom att de berör väg i ena fallet och järnväg i det andra. Vidare valdes Röbbäck-Röbäcksdalen för att illustrera ett relativt traditionellt ärende (intrång i Natura 2000-område) medan Järfällafallet valdes för att illustrera en bredare problembild, som även omfattade kulturmiljö- och rekreationsfrågor. I det senare fallet verkade också en viss oenighet föreligga mellan Trafikverket och kommunen. Exemplet Röbbäck-Röbäcksdalen handlar dessutom om ett länsstyrelseärende och ett Natura 2000-område, medan exemplet från Järfälla är ett kommunalt naturreservat där kommunen skötte handläggningen av ärendet.

Resultat av kartläggningen

Antal, tidpunkt och beslutande myndighet

I kartläggningen fann vi 37 beslut. Det första beslutet kom 2004 och efter 2008 har det rört sig om knappt sju beslut om året (se tabell 1). Av dessa 37 beslut var 12 kopplade till järnväg, 22 till väg och 3 till både väg- och järnväg. I tabellen betecknas ett beslut som ett prövningstillfälle.

Vid ett tillfälle har två beslut kopplade till ett projekt preciserats efter att besluten tagits och dessa har vi räknat som ett beslut. I fall där en vägsträckning har delats upp i olika ansökningar har besluten från dessa betraktats som olika beslut, det vill säga ett beslut per ansökan eller prövning.

Av de 37 besluten var 36 utformade av Länsstyrelser. Det sista beslutet stod en kommun för då det under 2010 ställde krav på miljökompensationsåtgärder i samband med intrång i ett kommunalt reservat. Vi har beskrivit besluten i kartläggningen kortfattat och beskrivningarna fokuserar på:

- sammanhanget
- vad ingreppet består av
- vad miljökompensationsåtgärderna består av.¹⁵

I bilaga 6 och 7 finns en sammanställning av alla beslut som har kommit fram i kartläggningen.

Vem ställer flest krav och vad är det man hänvisar till i miljöbalken?

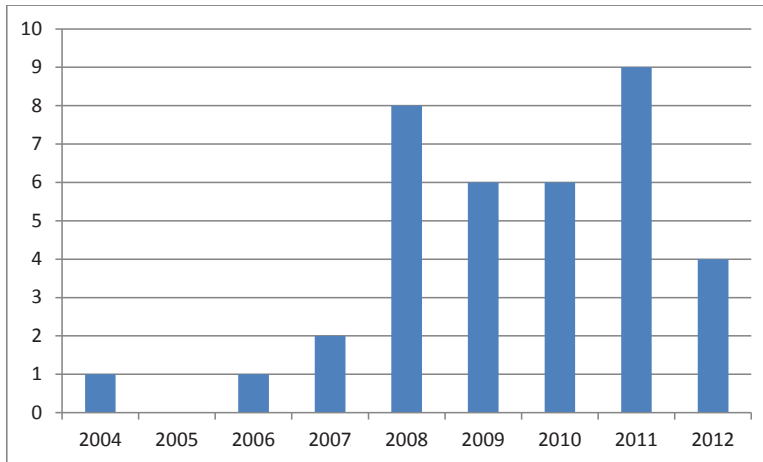
I tabell 2 nedan finns en sammanställning som visar vilka myndigheter som fattat beslut och till vilka lagrum i miljöbalken man hänvisat till. Här ska sägas att ett beslut kan hänvisa till flera olika lagrum. Det kan tilläggas att om beslut om dispens sker i exempelvis 7:11 och förordningen 1998:1252, så kopplas själva miljökompensationen till kapitel kap 16 § 9.

Den absoluta majoriteten av besluten var kopplade till biotopskydd, vilket myndigheten i 28 fall av 37 refererade till (76 %). Räknar man även med intrång i

¹⁵ Alla beslut finns utlagda som pdf-filer på projektets hemsida:
<http://www.slu.se/sv/fakulteter/lj/institutioner-vid-lj-fakulteten/institutionen-for-landskapsarkitektur-planering-och-forvaltning-forskning/forskningsprojekt/utvardering-av-miljokompensation-vid-vag-och-jarnvagsprojekt/>.

naturreservat och Natura- 2000 områden blir siffran 35 fall (95 %). Det var också tydligt att flertalet länsstyrelser inte tagit något beslut alls med krav på miljökompensationsåtgärder. Av 21 länsstyrelser hade 13 inte krävt miljökompensation och 6 bara gett ett krav, d.v.s. 90 % av länsstyrelserna hade inte tagit något beslut alternativt ett. Länsstyrelsen i Västra Götaland stod ensam för 24 av de 37 besluten.

Tabell 1. Utvecklingen från 2004 till 2012 med avseende på antal beslut som fattats om villkor för miljökompensation på länsstyrelser (36 beslut) och kommuner (1 beslut.).



Utformningen av kraven på miljökompensation

I 32 av de 37 beslut som vi har hittat är kraven på miljökompensationsåtgärdena angivna. I två av fallen ska miljökompensationsåtgärdena tas fram senare och i tre fall består åtgärdena av att en summa pengar avsatts till framtida insatser. I de fall där det finns krav handlar det i huvudsak om biotopskydd. Genomgången av alla beslut visade att miljökompensationsåtgärdena i regel liknade den skada som uppkommit. Det visade sig också att det finns en idé om att åtgärdena ska vara i paritet med ingreppet. Exempelvis kompenseras en damm med en ny damm och en stenmur som har förstörts byggs upp i närheten. Ett exempel är ett biotopskyddsåre i Lilla Edet på E45 där ett intrång på en 152 meter lång stenmur och 176 meter öppna diken kompenseras med 150 meter ny stenmur och 150 m² våtmark.

Tabell 2. Antal beslut från prövningsmyndigheter. Antalet beslut står i den högra kolonnen och vilka lagrum som beslutet hänvisar till står i de övre kolonnerna.

	<i>Kap 7</i>				<i>Kap 8</i>	<i>Kap 11</i>	Antal beslut
	Naturresevat	Biotopskydd	Strandskydd	Natura 2000	Förord. 2007:845 Artskydd	Förord. 1998:1388 Vattenverksamhet	
Länsstyrelse							
Blekinge (K)	<i>1</i>	<i>1</i>					1
Dalarna (W)							0
Gotland (I)							0
Gävleborg (X)						<i>1</i>	1
Halland (N)							0
Jämtland (Z)							0
Jönköping (F)							0
Kalmar (H)							0
Kronoberg (G)							0
Norrbottn (BD)							0
Skåne (M)							0
Stockholm (AB)	<i>1</i>						1
Södermanland (D)							0
Uppsala (C)							0
Värmland (S)		<i>1</i>			<i>1</i>		1
Västerbotten (AC)				<i>1</i>			1
Västernorrland (Y)		<i>1</i>					1
Västmanland (U)							0
Västra Götaland (O)		<i>21</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	24
Örebro (T)							0
Östergötland (E)		<i>4</i>		<i>1</i>	<i>1</i>		6
Kommun	<i>1</i>						1

Ett annat exempel är Dällebo-Hester på RV 40 där intrånget bestod av: 1 allé, 1 damm, 710 meter dike, 15 stenmurar, 7 stenrösen, 2 våtmarker och 2 åkerholmar. Miljökompensationsåtgärderna bestod av en ny våtmark på 1200 m², 540 meter ny stenmur och 400 meter renoverad stenmur och ett stenröse på 300 m². Här kan noteras att man ligger relativt nära en kompensationsgrad¹⁶ på 1:1. De råd som Naturvårdsverket 2013 gett ut om miljökompensation av biotopskyddade miljöer ligger således nära denna praktik.

Exempel på miljökompensationsåtgärder

Som tidigare har nämnts har vi studerat två exempel mer ingående: Röbäck/Röbäcksdalen utanför, Umeå och utbyggnaden av två- till fyrspårig järnväg i Järfälla. Allmänt kan sägas att båda projekten i stor utsträckning har varit avhängiga projektdeltagarnas kompetens och vilja att driva igenom miljökompensationsåtgärderna på bästa sätt. Båda projekten verkar därför också kunna nå bra slutresultat. De konkreta kompensationsåtgärderna är påbörjade men ännu inte avslutade. Det är mycket svårt för oss externa granskare att få en tydlig bild av hela planeringskedet genom att studera de officiella dokumenten. Det har därför varit nödvändigt att ställa frågor till de projektansvariga på telefon för att få en förståelse av planeringen. Handlingar som enligt läroboken bör följa på varandra och informera varandra, som t.ex. MKB till arbetsplanen och miljökompensationsärendet, har i ett av våra exempel utförts skilt från varandra och utan systematisk korshänvisning. Ibland har samma personer varit med om att ta fram den parallella informationen för olika handlingar, vilket har fått till följd att delar av innehållet i dessa handlingar har blivit mycket snarlika, samtidigt som det kan skilja i vissa detaljer. Förmodligen är det så att arbetet i varje projekt styrs av projektlogik snarare än att det utförs i en sammanhängande process där plats och problem står i fokus. Med tanke på transparens och effektivitet bör förbättringar kunna uppnås genom en tydligare formell beskrivning av hur miljökompensationsärenden ska inorporeras i den övriga väg- och järnvägsplaneringsprocessen. En justering av befintlig lagstiftning kunde ev. diskuteras. En regional projektsamordnare med god lokalkännedom och

¹⁶ Kompensationsgrad betecknar relationen mellan den mängd som måste till för att kompensera den mängd som skadats, exempelvis antalet hektar ett kompensationsprojekt måste omfatta för att kompensera antalet hektar som gått förlorat genom ett exploateringsprojekt.

insikter i samtliga pågående väg- och järnvägsprojekt i trakten kunde kanske också utgöra en god investering för att undvika dubbelarbete, förbättra transparensen ytterligare och öka effektiviteten.

Röbäck – Röbäcksdalen

Exemplet Röbäck – Röbäcksdalen handlar om en ny förbifart för väg E12 runt Umeå, väster om staden. Sammanfattningsvis rör det sig om intrång i ett Natura 2000-område, ett av Norrlands viktigaste rastområden för flyttfåglar, där anspråk på 6,3 hektar görs och störningar beräknas påverka ett område om 42 hektar. I länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan från 2002-10-28 menar man att: "...projektets omfattning, nyttjande av mark och andra resurser samt miljöns känslighet i området sammantaget gör att projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan." (Länsstyrelsen i Västerbottens län, Naturvård 2002:2-3).

I Trafikverkets *Samrådshandling inför tillståndsprövning inom Natura 2000-området Umeälvens delta och slätter* (Trafikverket 2010), liksom i den senare antagna MKB:n (Trafikverket 2011a) kan man däremot läsa att den nya vägen endast berör ytterkanterna av Natura 2000-området, inte de centrala delarna, och att vägbyggnationen därigenom kan genomföras med bibehållen bevarandestatus för de arter som ska skyddas. De berörda områdena anses ha begränsad betydelse för de rastande fåglarna, särskilt i jämförelse med de centrala delar som inte berörs av vägprojektet. MKB inför tillståndsprövning innehåller även en detaljerad fågelbilaga som beskriver alla de berörda fågelarterna.

I Beskrivning till arbetsplan ges följande beskrivning:

Eftersom byggande av ny väg inom Natura 2000-området Umeälvens delta och slätter kan antas medföra betydande miljöpåverkan har en tillståndsansökan med tillhörande MKB lämnats till Länsstyrelsen för en första bedömning. Skadeförebyggande åtgärder för Natura 2000-området har tagits fram för att minska effekterna på fågellivet. De skadeförebyggande åtgärder för Natura 2000-området som beskrivs nedan är hämtade ur MKB inför tillståndsansökan inom Umeälvens delta och slätter daterad 2010-11-12:

- Delar av den nuvarande, fyrfiliga E4 tas bort och ersätts med åkermark.
- Trafikverkets underhåll av vägsystemet ska ske så att inga buskridåer tillåts etablera sig utmed vägkanterna, vilket bidrar till att bibehålla det öppna slättlandskapets naturvärden.
- Tillgängligheten till åkermarken tillgodoses med passager under ny väg E12 där arbetsmaskiner kan passera, vilket gynnar en fortsatt hävd av åkermarken.
- Trafikverket ska sköta de mindre ytor av åkermark som ligger mellan väg och gång- och cykelväg i nordvästra delen av Natura- 2000 området så att det öppna slättlandskapets naturvärden bibehålls.

Länsstyrelsen har utifrån MKB inför tillståndsansökan inom Umeälvens delta och slätter daterad 2010-11-12 bedömt att den planerade vägens intrång i Natura 2000-området i form av ianspråktagen mark och störningar ska kompenseras. Trafikverket kommer att genomföra miljökompensationsåtgärder i någon form. Exakt hur detta ska genomföras är fortfarande under utredning. (Trafikverket 2011b:30-31)

Efter samtal med Trafikverket (miljöspecialist, januari 2014), framgår det också att det sedan Botniabanans tid funnits en infekterad markägarfråga inom det nämnda Natura 2000-området, vilket gjorde det mycket svårt att genomföra de miljökompensationsåtgärder som länsstyrelsen krävt inom området. Detta bekräftades också av länsstyrelsen vid ett uppföljande samtal (Länsstyrelsen i Västerbottens län, juni 2014). Trafikverket valde därför så småningom att kompensera på annan plats – vid Västerslätt nordväst om Umeå. Där anläggs ett nytt naturområde om cirka 10 hektar och det inkluderar våtmark, bäck, övervintringsmöjligheter för groddjur, kräldjur och ormar, biotopinsådd som ska betas av kor, buskmark för Ortolansparven med mera. Det nya området ger också möjligheter för tätortsnära rekreation genom anläggning av exempelvis färister. Området ska vara färdigställt till sommaren 2014. Skadan, det vill säga påverkan på rastplatser för flyttfåglar, har alltså kompensats genom att ny rastplats ska anläggas i närområdet, men utanför Natura 2000-området och genom att flera andra ekologiska och rekreativa åtgärder, som går utöver vad själva skadan egentligen hade krävt, vidtas.

De miljökompensationsåtgärder som slutligen genomförs står att finna i dokumentet *Västra Länken inom Umeå-projektet, Västerbottens län, Västerslätts ängs- och våtmarksområde, Ekologisk kompensation med anledning av intrång i Natura 2000* (Enejärn Natur 2013). I bakgrundskapitlet beskrivs att Enejärn Natur i en tidigare utredning tagit fram olika förslag, både inom och utanför Natura 2000-området, där miljökompensationsåtgärder skulle kunna vidtas. Efter kontakter med länsstyrelsen och kommunen valdes det aktuella området på Västerslätt som det mest lämpliga. Konsulten fick därefter uppdraget att ta fram förslag på lämpliga åtgärder, samtidigt som länsstyrelsen meddelade att de ändå helst såg att miljökompensationsåtgärderna genomfördes inom Natura 2000-området och att de ska medföra ”största möjliga naturvårdsnytta”. Men eftersom länsstyrelsen ställt krav på kompensation enligt miljöbalken 16 kap 9 §, ansåg man från Trafikverkets och Enejärn Naturs sida att de öppnat för flexibilitet i valet av åtgärder, bara de medför största möjliga naturvårdsnytta. Västerslätts ängs- och våtmarksområde ansågs som mest lämpligt dels för att det ägs av kommunen och inte av privata markägare, dels för att kommunen ställt sig positiv till miljökompensationsåtgärderna inom området. Man betonar också värdet i att området på grund av sitt läge i utkanten av staden kan användas på ett bra sätt för tätortsnära rekreation (Enejärn Natur 2013).

Trafikverkets miljöspecialist betonar att det är svårt att få grepp om hela processen även för de involverade, och att det i slutändan är dragkampen mellan olika aktörer, juridik och praktikaliteter som avgör. Valet att slutligen utföra miljökompensationsåtgärderna utanför Natura 2000-området kan ha påverkats även av slutsatserna kring att fågellivet bara skulle komma att påverkas marginellt. Till slut nåddes i alla fall ett resultat som Trafikverket ansåg vara mycket gott för alla parter (Trafikverket, miljöspecialist, januari 2014).

Slutligen kunde det konstateras att markägarfrågan inom Natura 2000-området varit infekterad ända sedan Botniabanan, vilket Trafikverket inte ville upprepa. Dessutom saknar Trafikverket juridiska möjligheter att exproprieras mark för miljökompensationsåtgärder. Att förvalta via kommun, som i detta fall, faller inte heller innanför de traditionella ramarna vid Trafikverket. I detta fall har man till exempel skötselgarantier för endast tio år framåt, vilket utgör en risk gällande den långsiktiga miljövårdsnyttan. Juridiken kring miljökompensation har tyvärr inte arbetats in tillräckligt effektivt i övrig juridik kring väg- och järnvägsbygge.

Järfälla

I det andra exemplet, Järfälla, rör det sig om en utbyggnad av den tvåspåriga järnvägen till fyrspårig, vilket berör delar av Görvälns naturreservat (de yttre delarna närmast Järfälla tätort). Här har kommunen bedömt att projektet resulterar i intrång i ett naturreservat och därmed påverkar naturmiljö, kulturmiljö, friluftsliv och rekreation. Man har därför begärt att Trafikverket miljökompenserar för detta intrång (Järfälla kommun 2010). Enligt kommunens förslag bör miljökompensationen omfatta främst förbättring av en lindallé, djurtrummor under järnvägen, stängsel, groddammar, fortlöpande skötselåtgärder, nya insektbiotoper, skydd av eklandskap, nya entréer till naturområdet, flytt av skålgropstenar, samt överdäckning och informationsskyltar till gagn för den tätortsnära rekreationen. Skålgropstenarna flyttades redan hösten 2011 vid markförberedning inför bygget. Övriga åtgärder har ännu inte färdigställts, men har i vissa delar projekterats. Diskussioner förs även gentemot kommunen angående exempelvis fortlöpande skötselåtgärder i kommunens regi efter avslutad byggfas (Trafikverket, projektledare, oktober 2013).

I MKB till arbetsplan står att utbyggnaden ur regional synvinkel medför måttliga miljökonsekvenser. De viktigaste anses vara: "... effekterna av utökat spårområde i stadslandskapet, påverkan på och borttagande av fornlämningar och kulturmiljöer, intrång i Görvälns naturreservat och värdefulla naturmiljöer, samt ökad störning i form av buller och vibrationer i järnvägens närhet. Konsekvenserna för friluftsliv och rekreation bedöms genom flera planskilda passager vara positiv" (Trafikverket 2011c, s. v, sammanfattning). För att begränsa de negativa konsekvenserna föreslås en rad åtgärder, som i vissa fall, överensstämmer med kommunens uttalade krav i ansökan om upphävande av delar av naturreservatet. Kommunens förslag och det pågående miljökompensationsarbetet står däremot ingenstans i texten (Trafikverket 2011c). Inte heller i exempelvis fastställelsebeslutet nämns något om miljökompensationsärendet (Trafikverket 2011d).

Trafikverkets projektledare (januari 2014) beskrev hur MKB-processen löpte parallellt med miljökompensationsärendet, men formellt och konkret relativt oberoende av varandra. Samma personer har dock arbetat med både MKB- och miljökompensationsprojekten. Trafikverket har också skrivit de förslag till åtgärder som kommunen har skickat in som bilaga till sin ansökan om upphävande av delar av naturreservatet. Ett pm från Ekologigruppen har fungerat som underlag för de båda projekten. Projektledaren menade även att de olika processerna egentligen borde ha

kunnat samordnas på ett bättre sätt (Trafikverket, projektledare, januari 2014). Arbetet och kommunikationen har förlöpt väl kanske just genom det nära samarbetet mellan Järfälla kommun och Trafikverket.

I Järfällaexemplet har alltså processen kring miljökompensationsärendet förlöpt smidigt och i gott samförstånd mellan de olika aktörerna. De konkreta kompensationsåtgärderna har idag också påbörjats, och skötselinsatser har diskuterats. Idag kan man därför inte finna några större invändningar gentemot projektet vad gäller dess uppnådda resultat. De problemen som hittills framkommit relaterar snarare till själva processen och dess effektivitet liksom frågan om transparens. Den otydliga kopplingen mellan bland annat exemplet ovan med den parallella MKB- och miljökompensationsprojekten har resulterat i en stor mängd officiella dokument med oklar koppling. Även här har förmodligen projektlogiken fått styra över resultatet snarare än att man sett till plats och problem i första.

Diskussion

När det gäller de två exemplen från Röbbäck – Röbbäcksdalen och Järfälla kan det i det första fallet konstateras att det i området kring Umeå, särskilt med avseende på fågelskyddsområdena, under senare tid har genomförts ett antal större väg och järnvägsprojekt (Botniabanan och Umeåprojektet). Samtidigt är det svårt att få grepp om alla de formella dokument enbart gällande enstaka avsnitt av vägprojektet som cirkulerat, för att inte tala om all den information som bara står att finna i de olika aktörernas icke nedtecknade erfarenheter. Någon form av regional samordning kring miljöproblematiken borde ha kunnat resultera i ett bättre samlat grepp gällande såväl utredningarna och dess samverkan som ett åtgärds paket till största möjliga naturvårdsnytta. Effektiviteten liksom transparensen borde därmed ha kunnat förbättras betydligt. Samtidigt är det av yttersta vikt att den formella juridiken kring miljökompensationsåtgärder samordnas med annan juridik kring väg- och järnvägsprojekt, liksom frågan om genomförandet av miljökompensationsåtgärder utanför vägområde utreds, formaliseras och att man utvecklar tydlig praxis för samtliga ovanstående aspekter.

I det senare exemplet (Järfälla) verkar miljökompensationsåtgärderna inom Görvälns naturreservat ha utfallit till belåtenhet, mycket tack vara de medverkande aktörernas goda samarbete och kompetens, liksom deras förmåga att hantera en situation som ännu inte fått sin fulla juridiska och praktiska arbetsform, samtidigt som transparensen fått stryka på foten på.

Sammanfattningsvis framstår de båda exemplen från Röbbäck och Järfälla av inblandade aktörer som lyckade ur miljösynpunkt, mycket tack vara god styrning från Trafikverkets projektledare och god kommunikation mellan centrala aktörer. I fallet Röbbäck – Röbbäcksdalen har dock svårigheter gällande kommunikation mellan Trafikverk och markägare lett till att miljökompensationsåtgärderna fått genomföras på annan plats, vilket inte behöver vara sämre ur miljösynpunkt. De långsiktiga skötsel aspekterna utgör däremot ett konkret problem, som behöver diskuteras vidare. Dålig regional samordning (ur naturvårds- och miljökompensationsperspektivet) mellan olika stora väg- och järnvägsprojekt inom Umeåregionen har också kunnat konstateras.

Flera olika processer (i båda exemplen) har också löpt parallellt och inte tagit tillräckligt stöd i varandra, främst beroende på otydligt formulerad juridik kring miljökompensationens koppling till MKB-processerna, men även t.ex. frågor om expropriering av mark och miljökompensation utanför ingreppsområdet. Transparensen är mycket dålig för den som vill få full insyn i detaljerna i processen, och över vilka som ansvarat för olika uppgifter och fakta etc. Effektiviteten inom Trafikverket blir förmodligen inte heller optimal genom den bristande samordningen mellan olika projekt.

Den ”tröskel” som kunnat konstateras ligger således inte främst i kompetens och kommunikation, utan i det formella ramverket och processtyrningen. Rekommendationen för Trafikverkets del är därför att se över såväl formalia som praxis med utgångspunkt i frågor om transparens och regional samordning. Detta för att ge en större effektivitet vad gäller samverkan mellan olika projekt och delprojekt ur perspektivet av att uppnå största möjliga långsiktiga miljövårdsnytta.

Referenser

- Enetjärn (2013). *Västra Länken inom Umeå-projektet, Västerbottens län, Väster slätts ängs- och Våtmarksområde. Ekologisk kompensation med anledning av intrång i Natura 2000* (Enetjärn Natur AB på uppdrag av Trafikverket).
- Järfälla kommun (2010). *Ansökan om upphävande av del av Görälvs naturreservat, Trafikverket*. Tjänsteskrivelse, Miljö- och bygglovsnämnden, Dnr Mbn 2009-001181.

- Länsstyrelsen i Västerbottens län, Naturvård (2002). *Beslut om betydande miljö påverkan angående byggnation av ny E4 och E12 genom Natura 2000-området Umeälvens delta och slätter* (SE0910475), Umeå kommun.
- Trafikverket (2010). *Samrådsunderlag inför tillståndsprövning inom Natura 2000-området Umeälvens delta och slätter. Umeprojektet, Västra länken del 1 väg E12, delen Röbbäck- Röbbäcksdalen* (2010:05:06).
- Trafikverket (2011a). *Miljökonsekvensbeskrivning Arbetsplan, Umeåprojektet – Västra Länken, entreprenad 9, Väg E12, delen Röbbäcksdalen-Röbbäck, Umeå kommun, Västerbottens län* (2010-12-21, reviderad 2011-02-03, objekt 8211524-12).
- Trafikverket (2011b). *Arbetsplan, Umeåprojektet Västra Länken, BESKRIVNING, Väg E12, Delen Röbbäcksdalen – Röbbäck, Entreprenad 9* (Objekt nr: 8211524, 2011-05-24).
- Trafikverket (2011c). *Miljökonsekvensbeskrivning (utställningshandling, reviderad), Järnvägsplan och detaljplan, Mälarbanan Barkarby-Kallhäll. Ären* denummer: Trafikverket 2010/32686 (25 augusti 2010, reviderad februari 2011).
- Trafikverket (2011d). *Fastställelse av järnvägsplan för Mälarbanan, delen Barkarby-Kallhäll i Järfälla kommun, Stockholms län* (Trafikverket 2011/26252).
- Trafikverket, miljöspecialist (januari 2014). Samtal via telefon (anonym).
- Trafikverket, miljöspecialist (juni 2014). Uppföljande samtal via telefon (anonym).
- Trafikverket, projektledare (januari 2014). Samtal via telefon (anonym).
- Trafikverket, projektledare (oktober 2014). Kommunikation via e-post (anonym).

Kapitel 4. Reflektioner över miljökompensation kopplat till infrastruktur

av Jesper Persson och Anders Hedlund

Det här kapitlet reflekterar över möjligheter och begränsningar med miljökompensation – både juridiska och politiska. Generellt förespråkas en offensiv och positiv hållning till miljökompensation. Detta innebär att även om lagreglerna tillåter skada på miljövärden så innebär inte detta att Trafikverket behöver testa gränserna för vad prövnings- och tillsynsmyndigheterna accepterar. Trafikverket kan, om det förankras politiskt, föreslå *vad* som ska kompenseras (val av miljöaspekt), *hur mycket* som ska kompenseras (kompensationsgrad) och *hur* kompensationen ska utformas (strategi, landskapsperspektiv och öppenhet).

Möjligheter med kompensation

I projektets kartläggning av beslut på kompensationsåtgärder hittade vi endast 37 beslut för perioden 1999–2012, vilket kan tyckas lågt med tanke på hur många infrastrukturprojekt som planlagts de senaste åren. För att miljökompensation ska öka kan det behövas lagändringar som tvingar fram fler kompensationsåtgärder, eller, kanske ännu viktigare, en mer positiv politisk syn som ger aktörer som Trafikverket möjlighet att lättare arbeta med frivillig miljökompensation. Som stöd för en politisk kursändring finns ett antal argument som stödjer en ökad användning av miljökompensation, som exempelvis (Persson 2011):

- att det ska kosta att förstöra miljövärden (att jämföra med *polluter pays principle*),
- att man ska göra rätt för sig,
- att den totala mängden miljövärde inte minskas.

Förutom dessa argument som delvis är relaterade till altruism och samhällsnytta, brukar även mer ”själviska” argument lyftas fram som att miljökompensation kan

bidra till att korta ner planprocessen då gottgörelse i form av kompensation anses vara konfliktlämmande (Samferdseldepartementet 2013), men även att det stärker företags och myndigheters varumärken att visa upp ett ansvarsfullt hållbarhetsarbete. Andra exempel på hållbarhetsarbeten är företags fokus på socialt ansvar (Corporate Social Responsibility), rättvisemärkning och certifieringssystem som LEEDS och BREEAM.

Stöd för miljökompensation visas inte bara i argumenten ovan som finns inom svensk och internationell facklitteratur, utan även i undersökningar om attityder till miljökompensation som visar att stödet för miljökompensation är stort (Rundcrantz 2005; Persson 2013). I en av undersökningarna svarade 93 % att de var starkt eller ganska positiva till miljökompensation (Persson 2013).

Miljöbalken och infrastrukturprojekt

När väglagen och lagen om byggande av järnväg tillämpas ska även miljöbalkens allmänna hänsynsregler tillämpas. På så sätt finns det i infrastrukturplanläggningen en koppling till de förutsättningar miljöbalken ger för miljökompensation. Infrastrukturlagarna har inga egna bestämmelser om miljökompensation och det finns inte heller någon tydlig hänvisning till miljöbalkens generella bestämmelser som ger möjlighet att kräva kompensation (Lerman 2014). Det är därför oprövat och långtifrån självklart att det finns möjligheter att kräva åtaganden om miljökompensation i samband med fastställelseprövning av väg- eller järnvägsplan.

När det gäller de regler som finns för miljökompensation vid intrång i exempelvis natur- och kulturresevat samt Natura 2000-områden (se kapitel 2), gäller samma regler för Trafikverket som för andra verksamhetsutövare. För miljökonsekvensbeskrivning (MKB) finns det i miljöbalken regler för projekt. Dessa regler gäller för Trafikverkets väg- och järnvägsplaner. MKB ska identifiera och redovisa åtgärder för att undvika, minska eller avhjälpa skadliga verkningar. Motsvarande regler finns när det gäller miljöbedömning av planer och program. Reglerna kan tolkas som att de omfattar kompensation (avhjälpa skada), men bestämmelserna är inte klara på den punkten.

Integration i planering och förvaltning

För Trafikverket finns sedan 2013 ett nytt planeringssystem. Ändrade förutsättningar gäller både för ekonomisk planering, åtgärdsval och efterföljande fysisk planläggning av väg- och järnvägsprojekt. Ett förhållningssätt till miljökompensat-

ion måste bygga på en förståelse för detta planeringssystem. Det finns ännu så länge inga samlade erfarenheter från tillämpningen av till exempel den nya sammanhållna planläggningsprocessen. Förändringar som eventuellt har betydelse för frågan om miljökompensation är att färre väg- och järnvägsutbyggnader än tidigare omfattas av krav på MKB, samt att regeringsprövning av stora infrastrukturprojekt inte längre är självklar. Trafikverkets möjligheter att arbeta med miljökompensation begränsas också av en rad olika omständigheter. Ett sådant exempel är markåtkomst som kan vara en starkt begränsande faktor när det gäller kompensation av miljöfunktioner som skadas vid intrång av olika slag. Det finns dock även en internationell trend att kompensera på annan plats och EU-kommissionen har tillsatt en arbetsgrupp som ska se över möjligheten att använda ekokonto just som utgår från att miljökompensationen görs på annan plats. Detta förutsätter att mark finns tillgänglig för kompensationsåtgärder. Vidare kan kompensationsåtgärder innebära långsiktiga åtaganden i form av skötsel med mera, vilket också gör miljökompensation till en fråga om förvaltning av infrastrukturen.

Lagreglerna tillåter skada

En viktig utgångspunkt för att förstå förutsättningarna för kompensation inom Trafikverket är att lagreglerna tillåter att skada uppkommer på miljö och hälsa förutsatt att det är orimligt att ytterligare anstränga sig att undvika och minimera skadan. Omvänt gäller att skador som lätt kan förebyggas eller avhjälpas inte ska tillåtas, även om skadan skulle vara av liten omfattning.

Lagreglernas utgångspunkt är en skadebegränsningshierarki, där skada eller risk för skada i första hand undviks eller förebyggs. I de fall där skada eller risk för skada inte kan undvikas ska denna minimeras. Först därefter kan frågan om miljökompensation bli aktuell. Miljökompensation ska då syfta till att motverka de negativa effekter som kvarstår trots att all rimlig hänsyn har visats vad gäller valet av plats och utformning, inklusive skadeförebyggande åtgärder. Miljökompensation kan därmed ses som ”grädde på moset”. Miljökompensation kan därför, inte generellt men i vissa fall, vara motiverad trots omfattande hänsyn har tagits vid val av plats, utformning och åtgärder.

Lagreglerna kräver rimlig hänsyn men innehåller inga krav på att alla skador ska undvikas, kompenseras eller ”balanseras”. Balansering, *no net loss* och likande har diskuterats inom EU-kommissionen men har än så länge inte införts i lagsy-

stemmen. Krav på miljökompensation i form av balansering av den *samlade* miljöpåverkan stöds för närvarande inte av lagreglerna.

Att skilja på hänsyn och miljökompensation

Trafikverket och andra verksamhetsutövare är skyldiga att visa hänsyn och sträva efter att undvika och minska negativ miljöpåverkan. I samband med en ansökan om tillstånd, eller framtagande av vägplan eller järnvägsplan för fastställelseprövning, ska Trafikverket visa vilken hänsyn man har tagit – hur risk för negativ miljöpåverkan har påverkat val av plats, val av utformning och de särskilda åtgärder som man planerar att vidta. Hänsyn är obligatorisk och Trafikverket har bevisbördan. Miljökompensation kan föreslås av Trafikverket, men det kan inte ersätta hänsyn. Risken för så kallade skadeköp är också ett motiv för att tydligt skilja mellan hänsyn och miljökompensation.

Det som är underförstått i ovanstående stycke är att det inte framgår av åtgärden om det rör sig om miljökompensation eller inte. Detta har presenterats tidigare i rapporten, men tål att upprepas – *det är inte en åtgärd i sig utan dess effekter och syftet med åtgärden som avgör om det rör sig om kompensation eller inte.*

Det kan dock tilläggas att kompensationsåtgärder paradoxalt nog i sig kan vara negativa för andra allmänna intressen och miljövärden. Även kompensationsåtgärder omfattas därför av krav på hänsyn i enlighet med bestämmelser i miljöbalken kap 2. Det kan dessutom vara så att kompensationsåtgärden blir föremål för tillståndsprövning. Anläggandet av våtmark kan vara ett exempel på sådant som ofta kan omfattas av tillståndsplikt. Om en kompensationsåtgärd ska tillståndsprövas innebär detta att nyttan med åtgärden ska vägas mot den skada som till exempel anläggandet av en våtmark kan innebära för värdefull jordbruksmark. En slutsats är att det är viktigt för Trafikverket att tydligt skilja på hänsyn och miljökompensation, och att tydligt beskriva motiv och nytta med kompensationen.

Behov av övergripande förhållningssätt

Det förefaller som om det finns flera goda skäl för Trafikverket att utveckla ett övergripande förhållningssätt till miljökompensation – kanske en modell, principer eller riktlinjer. Ett skäl är förstås att väg- och järnvägsutbyggnader både direkt och indirekt har stor påverkan på landskap och miljövärden (Forman och Alexander 1998). Miljökompensation ger också möjlighet att inte bara minska miljöpåverkan utan kanske också att vända negativa trender och bidra till att uppnå miljömålen.

För Trafikverkets del finns goda möjligheter att tillämpa miljökompensation. Exempel på teman som Trafikverket kan utveckla är:

- Vilka möjligheter miljökompensation medför när det gäller måluppfyllelse av det transportpolitiska hänsynsmålet.
- Hur man förhåller sig till vad som ska miljökompenseras i samband med väg- och järnvägsprojekt (miljöaspekter och strategi).
- Hur man förhåller sig till svårgripbara aspekter och komplexa miljövärden, till exempel när det gäller kulturmiljöer och landskapskaraktärer som värderas från olika utgångspunkter.
- Hur man ser på kompensationsgrad.
- Om och hur miljökompensation kan bidra till arbetet med ekosystemtjänster och grön infrastruktur.
- Hur man ska tydliggöra skillnaden mellan hänsyn och miljökompensation.
- Hur processen kring miljökompensation kan bli mer transparent.

Val av miljöaspekt: vilka skador ska kompenseras?

Resultatet från kartläggningen visade att krav på miljökompensation framförallt har relaterats till utpekade och skyddade naturvärden och inte till andra miljöaspekter. Detta fokus på naturvärden kan härledas till att krav på miljökompensation idag ofta kopplas till de tillstånd och dispenser som ges enligt miljöbalkens 7 kapitel. I planering och genomförande av väg- och järnvägsprojekt kan även finnas möjligheter att genomföra frivilliga kompensationsåtgärder i de fall markfrågan kan lösas. Då finns möjlighet att kompensera även för intrång i exempelvis vardagslandskapet. Om man är visionär finns det många olika typer av skador som man skulle kunna kompensera för. Här kommer några exempel:

- Kompensation för skada på kulturmiljöer eller landskapskaraktärer
- Kvarstående negativa konsekvenser på människors hälsa och boendemiljö
- Intrång som ger skador på areella näringar, till exempel minskning av jordbruksmark¹⁷

¹⁷ I Norge har man exempelvis diskuterat att i infrastrukturprojekt även kompensera för ingrepp i jordbruksområden (Samferdseldepartementet 2013) – något som inte diskuteras i Sverige.

Ovanstående intressen diskuteras ofta när skador och ingrepp ska minimeras, men har exkluderats när krav på miljökompensation har ställts vid infrastrukturprojekt.

De transportpolitiska målen: hälsa och miljö kvalitetsmål

Det är tydligt hur miljökompensation kan relateras till de transportpolitiska mål som är en utgångspunkt för Trafikverkets verksamhet. Syftet med dessa mål är att ”säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet” (Proposition 2001/02:20; Proposition 2008/09:93). Övergripande sett är målen indelade i funktionsmål (i form av tillgänglighet) och hänsynsmål (i form av säkerhet, miljö och hälsa). Bland tillgänglighetsmålen finns ingen tydlig koppling till miljökompensation. Dessa mål rör tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet, eller trafiksystemets förmåga att förse näringslivet med högkvalitativa transporter. Bland hänsynsmålen, finns en tydligare koppling till miljökompensation i målen om miljö och hälsa.

Hänsynsmålet för miljö och hälsa innebär att transportsystemet ska bidra till ökad hälsa och att miljö kvalitetsmålen nås. Regeringens proposition *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem* står att: ”Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa” (Proposition 2012/13:25:10). Generationsmålet innebär att det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

I propositionen *Mål för framtidens resor och transporter* (Proposition 2008/09:93) finns ett stort fokus på klimatpåverkan och ohälsa. Här lyfts det fram att det inte bara är viktigt att minska mängden ohälsa genom exempelvis åtgärder för att minska utsläpp av svaveldioxid och kväveoxider, utan att också titta på hur människors hälsa kan förbättras. Här nämns insatser för att uppmuntra till ökad fysisk aktivitet som gång och cykling (som också står under tillgänglighetsmålen men som har direkt koppling till hälsa). Förutom klimat och hälsa, nämns buller och i någon mån biologisk mångfald (Trafikanalys 2013).

Liknande uppdelning av miljöaspekter finns i rapporten *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025: Underlagsrapport – miljökonsekvensbeskrivning* (Johansson 2013) som också länkar till miljö kvalitetsmålen, se tabell 2. Tabell 2 ger en bild över hur miljöbegreppet innehåller en rad olika aspekter.

När övergripande förhållningsätt för miljökompensation ska utvecklas bör de politiska målen vara en viktig utgångspunkt. Det kan bidra till ett bredare synsätt på vad som kan kompenseras och hur. Nedan följer exempel över aspekter som kan utläsas i förslaget till nationell plan och som skulle kunna beaktas i arbetet med att utveckla förhållningsätt för miljökompensation. Utöver dessa exempel beskrivs aspekter som kopplar till ett rikt växt- och djurliv och som är nämnda i de politiska målen som exempelvis viltolyckor, vandringshinder och barriäreffekter.

- **Främja hälsa och motverka ohälsa**

Om Trafikverket utformar ett förhållningsätt med fokus på mål snarare än ett fokus på plats och typ-kompensation finns stora möjligheter att ta upp de transportpolitiska målen om en bättre hälsa och mindre ohälsa. Exempelvis kan kompensationsåtgärder för rekreation och boendemiljö utformas så att de bidrar till målen.

- **Minska utsläpp av växthusgaser**

Ny infrastruktur kan i vissa fall generera mer trafik eftersom framkomligheten ökar, men det kan också lokalt minska miljöbelastningen i exempelvis i stadskärnor. Studier visar att det inte skulle kosta mycket att klimatkompensera för ökningen av transporter som en ny väg ger i relation till investerings- och driftskostnader (Vägverket Region Skåne 2009). I forskningsartiklar har det också förts fram att det inte bara finns ett ekologiskt argument för att kompensera för växthusgaser utan även ett etiskt då konsekvenserna inte bara är lokala utan även globala (Villarroya, Persson et al. 2014).

- **Ett jämställt transportsystem**

Ett jämställt transportsystem innebär inte enbart att kvinnor och män ska ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst och utformning, utan även att det bör finnas ett genusperspektiv i planeringen av miljökompensationsåtgärder. Detta handlar inte så mycket om att både kvinnor och män ska vara representerade i arbetsgrupper, utan att hänsyn ska tas till eventuella skillnader i intressen. Även om denna aspekt inte tillhör den mest centrala finns här en möjlighet för Trafikverket att bidra till ett mer jämställt samhälle. Till detta finns även andra som personer med funktionshinder och barn som på samma sätt borde inkluderas. Rent praktiskt kan det röra sig om

att se till att man tar genus i beaktning när olika funktioner (ekosystemtjänster) byts ut mot varandra (annan typ- kompensation), som exempelvis att det finns bra belysning vid en del parkanläggningar och stigar.

Tabell 2. Samband mellan miljöaspekter och miljökvalitetsmålen inom trafiksystem. Utdrag från Johansson (2013).

Miljöaspekt		Miljökvalitetsmål	
Klimat	Klimatfaktorer	●	Begränsad klimatpåverkan
	Människans hälsa	●	Frisk luft Bara naturlig försurning Ingen övergödning Bebyggd miljö
Hälsa	Befolkning	●	
	Luft	●	
	Vatten	●	
	Mark	●	
	Materiella tillgångar	●	
Landskap	Landskap	●	Ett rikt växt och djurliv
	Ekologisk mångfald Växt- och djurliv	●	
	Forn- och kulturlämningar	●	
	Kulturarv Bebyggelse	●	

Generationsmålet

Målen för kulturmiljöarbetet

De nationella målen för statligt kulturmiljöarbete som Riksdagen beslutat om gäller från och med 2014. Dessa mål – som givetvis också gäller för Trafikverket – innebär att kulturmiljöarbetet ska främja följande (proposition 2012/13:96):

- Ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas.
- Människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön.
- Ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser.
- En helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

Kulturmiljöarbete innefattar alla verksamheter och aktiviteter som är av betydelse för möjligheten att bevara, använda och utveckla kulturmiljön. Till detta hör att bland annat beakta och planera kulturmiljön i samband med utformning av väg- och järnvägsutbyggnader.

De nationella målen innehåller flera saker som kan påverka Trafikverkets förhållningssätt till miljökompensation av kulturmiljö. Till exempel har de nationella målen en helhetssyn på förvaltningen av landskapet och utgångspunkten för miljökompensation bör därför ligga på landskapskaraktärer snarare än på mer snävt definierade miljöaspekter. Målen om delaktighet och ett inkluderande samhälle antyder flera saker, bland annat att kulturmiljöns nyttjande är viktigt och att det är viktigt att involvera berörda i planeringsarbetet – inklusive arbetet med att identifiera eventuella behov av kulturmiljökompensation.

Vad är en skälig nivå för miljökompensationsåtgärder?

I vår kartläggning framkom att kraven på miljökompensation i beslut om tillstånd och dispens låg i paritet med omfattningen på ingreppet, det vill säga en kompensationsgrad på 1:1. Frågan om kompensationsgrad är inte heller något som prioriterats inom Naturvårdsverket som hellre berör frågan i ordalag som ”motsvara” och ”likvärdiga proportioner”. Nedan följer ett exempel från Natvårdsverket och ett från Europeiska kommissionen:

En kompensationsåtgärd ska motsvara den förlust skadan/störningen innebär för nätverket Natura 2000. Det är just den aktuella förlusten som skall kompenseras. Den ska alltså vara av likvärdiga proportioner. (Naturvårdsverket 2003:63)

Den rådande meningen är att kompensationsgraden vanligen bör ligga en bra bit över 1:1. En kompensationsgrad på 1:1 eller lägre bör endast övervägas om det kan visas att åtgärderna med en sådan omfattning kommer att var 100 % effektiva när det gäller att på kort tid återställa strukturen och funktionaliteten (t.ex. utan att riskera bevarandet av livsmiljöerna eller de populationer av nyckelarter som kan antas påverkas av planen eller projektet). (Europeiska kommissionen 2007:18)

I de förarbeten som finns om miljökompensation (och då inte specifikt om Natura 2000 som de två citaten ovan avser) nämns att nivån av kompensation ska vara rimlig eller skälig. I propositionen om miljöbalken står:

Såsom kompensationsregeln har utformats i miljöbalken skall en skälighetsbedömning göras. Kompensationen bör bestämmas på ett sätt som rimligen kan anses motsvara intrånget. Om intrånget är alldeles obetydligt bör det dock kunna tillåtas utan gottgörelse. (Proposition 1997/98:45:714)

Och i Proposition 2000/01:111 som bland annat berör Natura 2000-områden står: ”Skyldigheten att kompensera för de förlorade miljövärdena innebär att de negativa följderna av verksamheten eller åtgärden skall uppvägas” (Proposition 2000/01:111:69). Men det går inte att kräva ”för mycket” genom miljöbalken. Det ska vara skäligt för båda sidor – både för exploatören och för de allmänna intressena. I ett domslut (MÖD 2002:80) från miljööverdomstolen om en miljökompensation av ett reningsverk beslutades att en myndighet skulle ”...väga in inte endast verksamhetens intrång mot nyttan av åtgärderna, utan också rimligheten i kompensationsåtgärden om man väger dess nytta mot dess kostnader.” (Jordbruksverket 2013:9). Rörande Natura 2000 görs ingen skälighetsbedömning utan här ska skadan kompenseras fullt ut oavsett vad det kostar och då kvarstår frågan om vad fullt ut innebär.

Det går med andra ord att problematisera begreppen skäligt eller rimligt. Som beskrivits ovan och i vår kartläggning finns en allmän syn om skälighet och en kompensationsgrad på 1:1, och det finns också ett domslut från miljööverdomstolen som anger att man inte får utkräva för stora kompensationsåtgärder. Samtidigt finns insikten om att det är rimligt att även kompensera för mellantiden och för osäkerheter i hur naturen utvecklas, vilket också EU-kommissionen påpekar. Vi

vill lägga fram att det finns minst fyra typer av argument till att kompensera mer än 1:1.

- Tidsperspektiv. Utifrån ett ekonomiskt sätt att se på fördelning av vinster och kostnader spelar diskontering en stor roll. En kompensationsåtgärd idag är således mer värd idag än om 100 år. Detta inte ur perspektivet att exempelvis en faktisk våtmark idag inte skulle kunna ha samma funktioner som en identisk våtmark i framtiden, utan för att våtmarkens ”tjänster” kan nyttjas på en gång. Det är därför rimligt att man även ska kompensera för melantid och för att en kompensationsåtgärd görs efter att ingreppet gjorts (REMEDE 2007).
- Osäkerhetsperspektiv. När en kompensationsåtgärd genomförs finns det alltid en osäkerhet kring hur funktioner kommer att utvecklas och fungera i framtiden. Även om etablerad kunskap används finns många led i allt från beställning, utförande, skötsel till att naturen faktiskt inte säkert följer de modeller som antas gälla. Detta kan vara allt från hur en viss art etableras till hur ett vattensystem minskar mängden näringsämnen i ett område (National Research Council 2001).
- Kvalitetsperspektiv. I USA skiljer sig riktlinjerna åt i delstaterna i fråga om bedömningen av hur de tekniska lösningarna viktas mot varandra. Exempelvis anses restaurering vara mer värt än att skapa nya miljöer (National Research Council 2001).
- Aktörsperspektiv. Om man diskuterar skälighet utifrån ett aktörsperspektiv tar man fasta vid att en bedömning om rimlighet skiljer sig åt mellan olika aktörer och hur dessa faktiskt upplever en situation och hur en miljökompensationsåtgärd fungerar i dennes sammanhang (Söderbaum 1986). Med aktör menas här allt från exploitörer och allmänheten till handläggare och miljöorganisationer.

Ibland talas det om överkompensation som en politisk strategi som innebär att extra kompensation utgår i syfte att få igenom ett projekt. Överkompensation betrak-

tas då troligen som ovetenskapligt eftersom det inte kan motiveras med exempelvis ekologiska modeller. Men det finns all anledning att faktiskt betrakta överkompensation som lika motiverat som någon annan kompensation. I de fall det eventuellt skett en överkompensation kan ett aktörsperspektiv vara en förklaring. I de fall där kompensationsgraden har ansetts vara mycket hög har projekten kantats av konflikter som i fallet med Botniabanan (Rydell - Andersson 2009). En annan faktor att beakta vid överkompensation är att det kan vara svårt att förutse hur effektiv en miljökompensationsåtgärd verkligen är¹⁸.

Den negativa påverkan som byggande av väg- och järnväg har på miljön kan i många fall beskrivas som att miljöproblemen förvärras. Till exempel fragmenteras landskapet och det sker en förlust av kulturmiljövärden och biologisk mångfald. Av detta följer en diskussion om att kompensationsåtgärder inte bara ska gottgöra framtida förluster, utan också bidra till att vända en negativ trend genom att förbättra miljökvaliteter och tillföra nya värden (se figur 1 i kapitel 1). I förhållande till det enskilda väg- eller järnvägsprojektet innebär detta en slags överkompensation. Eftersom miljöpolitik och planering inte bara handlar om naturvetenskapliga modeller, bör miljökompensation betraktas och utvecklas som planeringsverktyg utifrån *både* ett naturvetenskapligt och socialt perspektiv. Det är således i många fall komplicerat att bestämma vad som är skäligt eller vad det innebär att ha uppnått *no net loss*, eftersom vad som överhuvudtaget ska mätas eller beaktas inte är tydligt och att det för valda aspekter inte är så lätt att bestämma vad som är en rimlig nivå.

Att prioritera utifrån plats och typ

Som beskrivits i kapitel 1 är miljökompensation på samma plats och av samma typ att föredra om man vill fokusera på att göra en insats nära skadan för att bevara de värden som finns där. I kartläggningen som beskrivs i kapitel 3 visade det sig att det också är så man har resonerat vid prövningar enligt miljöbalken. Men det finns också fall som Röbbäck-Röbbäcksdalen (se kapitel 3) där man på grund av en infekterad markägarfråga valde att miljökompensera på annan plats, vilket länsstyrelsen först inte ville gå med på. Att miljökompensera nära ligger i linje med Naturvårdsverkets handbok för biotopskydd (se bilaga 1). Närhetsprincipen får också stöd i

¹⁸ Ett exempel som kan illustrera detta är att Trafikverket vid inlösen av fastigheter normalt ersätter ägaren för marknadsvärdet plus 25 procent.

både en arbetsgrupp i Norge som ska ta fram riktlinjer för miljökompensation (Samferdseldepartementet 2013) och i EU-kommissionens arbetsgrupp för miljökompensation (Tucker, Allen et al. 2013). Båda grupperna lutar sig på BBOP:s (2009) arbete som anser att *on-site rehabilitation* kommer före miljökompensation.

En målstyrd strategi har däremot i detta arbete framförts som önskvärt om man hellre vill gynna mer övergripande mål (se i kapitel 1). Detta ger större flexibilitet och underlättar lokalisering av kompensationsåtgärder. Det kan vara värt att betona att det inte finns några vetenskapliga argument för att kompensera på samma plats och med samma typ, utan att det i grunden är en fråga om värderingar – om vad som är eftersträvansvärt. Detta betyder inte att kunskap och val av metod inte skulle spela roll för hur en biotop utvecklas, utan att det i grunden handlar om *vilken* biotop som väljs eller *vilka* funktioner man vill prioritera. Att kompensera på annan plats är dock något som prioriteras allt mer i både Tyskland (Wende, Herberg et al. 2005) och i USA (Race and Fonseca 1996; Federal Register 2000; Stein, Tabatabai et al. 2000; U.S. Army Corps of Engineers 2010). Det har till och med ifrågasatts om skadebegränsningshierarkin alltid ska följas, d.v.s. även i de fall då resultatet skulle bli sämre för miljön (Persson 2013; Tucker, Allen et al. 2013). Det flera lägger fram är att kompensationsåtgärder bör anpassas för varje fall eftersom alla fall är unika, eller som Cuperus et al. (1999:46) skriver: “General standards and guidelines for choosing between ‘on-site/off-site’ and ‘in-kind/out-of-kind’ compensation cannot be given, as these depend on the availability of suitable compensation sites and must therefore be determined on a case-by-case basis”.

Lagreglerna och utgångspunkter för miljökompensation

Praktikfallen är få, förarbetena är inte glasklara och det går kanske inte att dra långtgående slutsatser om hur lagstiftarna ser på principerna för miljökompensation. Utgångspunkten för ”formell” miljökompensation i miljöbalken kan uppfattas som att det gäller de skadade miljöfunktionerna på platsen där skadan skett (*in-kind* och *on-site*). Bestämmelserna om miljökompensation i Natura 2000-områden är tydliga och har ett bredare perspektiv. De tar upp det skadade miljövärdet i form av dess ekologiska funktion i nätverket av Natura 2000-områden. Intrång som skadar naturvärden eller kulturlandskap i natur- eller kulturresevat ska kompenseras, inom området där skadan har skett (*in-kind* och *on-site*) eller genom att öka motsvarande värden i ett annat skyddat område (*in-kind* och *off-site*). För natur- och

kulturmiljövärden ges ibland exempel på miljökompensation som innebär att värdena ska dokumenteras och tillgängliggöras (*out-of-kind* och *on-site*). Vid regeringens tillåtlighetsprövning av till exempel stora infrastrukturprojekt är perspektivet ännu bredare (Lerman 2014) och handlar det om skador på allmänna intressen kan detta tänkbart leda till (miljö-)kompensation av helt annat slag (*out-of-kind* och *off-site*). I framtiden går det mycket väl att anta att förutsättningarna för miljökompensation kommer att förändras, till exempel om principer om *no net loss*, och om ekosystemtjänster och grön infrastruktur förs in i lagregler och planeringssystem. Det är bara att hoppas att miljökompensation kommer att användas så att så många miljömål som möjligt kan nås och att så många ekosystemtjänster som möjligt kan bevaras och utvecklas i takt med att samhället förändras.

Referenser

- BBOP (2009). Biodiversity Offset Design Handbook. Business and Biodiversity Offset programme. Washington.
- Cuperus, R., K. J. Canters, et al. (1999). "Guidelines for ecological compensation associated with highways." *Biological Conservation* 90(1): 41-51.
- Europeiska kommissionen (2007). Vägledning om artikel 6.4 i habitatdirektivet 92/43/EEG.
- Federal Register (2000). Federal Guidance on the Use of In-Lieu-Fee Arrangements for Compensatory Mitigation Under Section 404 of the Clean Water Act and Section 10 of the Rivers and Harbors Act; Notice. Department of the Army Corps of Engineers. Vol. 65, No. 216: 66914-66917.
- Forman RTT, Alexander LE. (1998). "Roads and their major ecological effects". *Annu Rev Ecol Syst.*29:207–31.
- Johansson, A. (2013). *Förslag till Nationell plan för transportsystemet 2014–2025 :kvalitetsgranskning av underlaget med fokus på samhällsekonomi*. Linköping, VTI.
- Jordbruksverket (2013). Översyn av det generella biotopskyddet. 2013:10: 120.
- Lerman, P. (2014). "Kompensation för kulturmiljöintresse". I Grahn Danielson, B., Rönn, M. och Swedberg, S. (red). *Kulturarv i samhällsplaneringen – kompensation av kulturmiljövärden*. Stockholm, Rio Kulturlandskapet.
- National Research Council (2001). *Compensating for wetland losses under the Clean Water Act*. Washington, D.C., National Academy Press.

- Naturvårdsverket (2003). *Natura 2000 i Sverige : handbok med allmänna råd*. Stockholm, Naturvårdsverket.
- Persson, J. (2013). "Perceptions of environmental compensation in different scientific fields." *International Journal of Environmental Studies* 70(4): 611-628.
- Proposition 1997/98:45 (1997). *Miljöbalk*. Stockholm.
- Proposition 2000/01:111 (2000). Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer. Regeringens proposition, 2000/01:111.
- Proposition 2001/02:20 (2001). *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem : sammanfattning av regeringens infrastrukturproposition 2001/02:20*. Stockholm, Näringsdep.
- Proposition 2008/09:93 (2008). Mål för framtidens resor och transporter. Näringsdepartementet.
- Proposition 2012/13:25 (2012). Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem. 2012/13:25.
- Proposition 2012/13:96 (2013). Kulturmiljöns mångfald.
- Race, M. S. and M. S. Fonseca (1996). "Fixing compensatory mitigation: What will it take?" *Ecological Applications* 6(1): 94-101.
- REMEDE (2007). Toolkit for Performing Resource Equivalency Analysis to Assess and Scale Environmental Damage in the European Union. *Deliverable 13 to the Sixth Framework programme*. Resource Equivalency Methods for Assessing Environmental Damage in the EU (REMEDE).
- Rundcrantz, K. (2005). Enkät om miljömässig kompensation I samband med byggen av statliga vägar. Kristianstad, Vägverket Skåne.
- Rydell – Andersson, K. (2009). Miljökompensation vid exploatering av Natura 2000: En jämförande studie av Sverige, Tyskland och Nederländerna. *Examensarbete / Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap, Sveriges lantbruksuniversitet, Alnarp*.
- Samferdseldepartementet (2013). Fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder ved samferdselsutbygging.
- Stein, E. D., F. Tabatabai, et al. (2000). "Wetland Mitigation Banking: A Framework for Crediting and Debiting." *Environmental Management* 26(3): 233-250.
- Söderbaum, P. (1986). *Beslutsunderlag: ensidiga eller allsidiga utredningar?* Lund, Doxa.
- Trafikanalys (2013). Uppföljning av de transportpolitiska målen.
- Tucker, G., B. Allen, et al. (2013). Policy Options for an EU No Net Loss Initiative, Report to the European Commission, Institute for European Environmental Policy, London.

- U.S. Army Corps of Engineers. (2010). "Compensatory Mitigation Rule: Improving, Restoring, and Protecting the Nation's Wetlands and Streams." Retrieved 7 May, 2010, from http://www.epa.gov/owow/wetlands/pdf/Mit_rule_QA.pdf.
- Wende, W., A. Herberg, et al. (2005). "Mitigation banking and compensation pools: improving the effectiveness of impact mitigation regulation in project planning procedures." *Impact Assessment and Project Appraisal* 23(2): 101-111.
- Villarroya, A., J. Persson, et al. (2014). "Ecological compensation: From general guidance and expertise to specific proposals for road developments." *Environmental Impact Assessment Review* 45(0): 54-62.
- Vägverket Region Skåne (2009). Kompensation av förändrade koldioxidutsläpp till följd av utbyggnad av E22 genom Skåne till motorväg. Opublicerat manuskript.

Författare

Marie Appelstrand

Lunds Universitet

Rättssociologiska institutionen och Institutionen för handelsrätt

Anders Hedlund

Riksantikvarieämbetet

Kulturmiljöavdelningen

Anders Larsson

Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU)

Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Jesper Persson

Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU)

Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Ordlista

Additionalitet

Betyder att en miljökompensationsåtgärd måste ge ett verkligt tillskott som en direkt konsekvens av ett ingrepp. Detta utöver eventuella miljöåtgärder som det planerades för redan innan det specifika ingreppet skedde och som alltså skulle ha genomförts ändå. Stiftandet av ett naturskyddsområde eller plantering av träd kan inte vara miljökompensationsåtgärder för förstörda naturvärden om dessa åtgärder hade genomförts ändå.

Annan plats-kompensation

Att miljökompensationen *inte* sker nära (i dess funktionella sammanhang) den plats där skadan skett.

Annan typ-kompensation

Att miljökompensationsåtgärderna *inte* har samma funktioner som de som skadats.

Baseline/bakgrund

En term som beskriver existerande tillstånd och som kan utgöra en bas för planering av miljökompensationsåtgärder. Det kan också sägas vara det tillstånd som kommer att råda om en exploatering inte genomförs.

Bevara

Bevarande är i miljökompensationssammanhang när ett område skyddas juridiskt. Här tillförs inga nya funktioner, men däremot bör det framgå att skyddet faktiskt innebär att förlust av exempelvis biologisk mångfald undviks genom att ett område skyddas. Här ingår inte bevarande i form av exempelvis skötselåtgärder.

BBOP

The Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP) är ett samarbete mellan 75 organisationer världen över. Syftet med organisationen är att skapa en samlad syn och samla erfarenheter av *best practice* av miljökompensation för skador på biodiversitet. BBOP har givit ut principer och en standard, men även en hand-

bok över hur man genomföra miljökompensation. Arbetet har fått ett stort genomslag och har bland annat starkt påverkat EU-kommissionens syn på miljökompensation (se vidare på deras hemsida <http://bbop.forest-trends.org/>).

Ekologisk kompensation

Är när kompensation gottgör för skador på ekologiska funktioner och är inriktat mot exempelvis vegetation, fågel- och djurarter och biodiversitet. Till skillnad från miljökompensation ingår här inte landskapsbild, rekreation eller hälsoaspekter.

Ekokonto

Ekokonto är en mekanism som innebär att miljökompensation görs innan skadan skett och på annan plats.

Ekosystemtjänster

Är de funktioner eller tjänster hos ekosystem som gynnar människan. De delas in i

- Tillgodoseende (*providing*) tjänster som mat, vatten och virke.
- Reglerande (*regulating*) tjänster som pollinering, luft- och vattenrening.
- Kulturella (*cultural*) tjänster som rekreation, estetik, spirituella upplevelser.
- Understödjande (*supporting*) tjänster som fotosyntes och näringscykeln.

I vissa fall hänvisas även till en femte typ av tjänst som handlar om bevarande (*preserving*) och är allt det som vi just nu inte känner till, men som kan vara av värde i framtiden.

Ex-poste

Miljökompensation som genomförs efter att skadan skett och används efter exempelvis olje- eller kemikalieutsläpp.

Ex-ante

Miljökompensation som genomförs innan skador skett.

Förbättra

När man förbättrar något ändrar man dess funktion, se vidare under Tekniker.

In-kind [eng.]

Se samma typ-kompensation

Interim loss [eng.]

Med *interim loss* menas ”temporär förlust”.

Kompensationsbank

Annat ord för ekokonto.

Kompensationsgrad

Betecknar relationen mellan den mängd som måste till för att kompensera den mängd som skadats, exempelvis antalet hektar ett miljökompensationsprojekt måste omfatta för att kompensera antalet hektar som gått förlorat genom ett exploateringsprojekt. I regel används relationen mellan mått på antal eller yta. Kallas på engelska *Compensation ratio*, *mitigation replacement ratio* eller *mitigation ratio*.

Kompensationspool

Är en lista med användbara platser och/eller projekt som kan användas för att kompensera ingrepp på andra platser.

Kompensationsåtgärder.

De åtgärder som själva kompensationen består i kallas kompensationsåtgärder.

Kredit

En enhet av ett värde som det går att handla för i en ”kompensationsmarknad” och används exempelvis om man använder en mekanism som ekokonto (*habitat banking*).

Like-for-better [eng.]

Betyder att en funktion eller värde byts ut mot något annat som värderas högre. Detta utan att det totala värdet nödvändigtvis ökar.

Mekanism

Mekanismer är det sätt på vilket miljökompensationsåtgärder planeras och genomförs. Det är alltså inte metoder utan något som mer besvarar frågor om vem som utför miljökompensationsåtgärden och hur processen ser ut.

Miljömässig kompensation

Är samma sak som miljökompensation.

Miljökompensation

Miljökompensation kan förstås som en gottgörelse för förlust av miljövärden.

Målstyrd strategi

I målstyrd miljökompensation ligger fokus på att mål och sammanhang ska bestämmas vad som ska kompenseras, d.v.s. att miljökompensationsåtgärdena utformas så att de uppnår mål snarare än att plats och typ alltid prioriteras.

Net-gain [eng.]

Betyder att miljökompensationsåtgärdena resulterar i att mängden värde/funktioner blir större än de som antagits skadats. Samma sak som *Net Positive Impact*.

Net Positive Impact [eng.]

Betyder att miljökompensationsåtgärdena resulterar i att mängden värde/funktioner blir större än de som antagits skadats. Samma sak som *Net-gain*.

No-net-loss [eng.]

Betyder att skador ska kompenseras fullt ut. Infördes i New Jersey av guvernören Thomas Kean och användes sedan i Georg Bush valkampanj 1988. Från början användes den för att se till att mängden våtmarksareal inte skulle minska på grund av bland annat utdikning och exploatering, men har idag fått en bredare användning.

Off-site [eng.]

Se annan plats-kompensation

On-site [eng.]

Se samma plats-kompensation

Out-of-kind [eng.]

Se annan typ-kompensation

Plats- och typstyrd strategi

Fokus på att alltid först prioritera miljökompensation på samma plats och med samma typ.

Restaurering

Att återställa något till ett ursprungligare tillstånd, se vidare under Tekniker.

Samma plats-kompensation

Att miljökompensationen sker nära (i dess funktionella sammanhang) den plats där skadan skett.

Samma typ-kompensation

Att miljökompensationsåtgärderna har samma funktioner som de som skadats.

Skadebegränsningshierarkin

Skadebegränsningshierarkin benämns på engelska som *the mitigation sequence* eller *mitigation hierarchy*. Denna beskriver att åtgärder bör följa olika steg. Först ska skadan undvikas. I det andra steget ska skadan mildras och i det sista tredje steget ska skadan gottgöras genom miljökompensationsåtgärder. Det finns dock exempel på där skadebegränsningshierarkin delas in i fler steg.

Skapa

Man skapar natur när man tillför något nytt som inte fanns på platsen tidigare, se vidare under Tekniker.

Temporär förlust

Termen används för att ange tiden mellan att en skada skett (d.v.s. förlust av funktioner) och den tid då dessa funktioner är återetablerade. I EU-kommissionens dokument översätts det till ”förlust i mellantiden” (EU-kommissionens Vägledning

om artikel 6.4 i habitatdirektivet 92/43/EEG) eller ” tillfälliga förluster” (Europa-parlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG).

Tillfälliga förluster

Se temporära förluster.

Tekniker

En teknik är det sätt på vilket man skapar en miljökompensationsåtgärd. I miljö-kompensations-sammanhang lyfts i regel fyra olika tekniker fram: restaurera, skapa, förbättra och bevara.

Bilaga 1. Omvärldsbeskrivning

Denna omvärldsbeskrivning är en kort genomgång över nationella och internationella dokument som har publicerats under de senaste 5–10 åren. Dessa dokument kan vara allt från statliga offentliga utredningar, rapporter från myndigheter och pågående FoU-projekt till rapporter från EU-kommissionen. Vi gör inget anspråk på att ha samlat in alla publikationer som kan kopplas till miljökompensation, utan vi har enbart gått igenom de som vi har samlat in under projektets gång och de som projektets referens- och projektgrupp redan kände till. Vi har inte heller gjort någon analys av dokumenten. Bilagan ska därför ses som en översiktlig beskrivning.

Publikationer som jämför internationell praktik

Under senare år har det kommit ut ett antal arbeten som beskriver hur man i olika länder arbetar med miljökompensation. Därför fokuseras omvärldsbeskrivningen i den här bilagan på att komplettera redan befintliga studier med nya, och speciellt för Sverige, aktuella aktiviteter. Nedan följer en lista på studier som jämför miljökompensation i olika länder:

- I en studie av McKenney (2005) gjordes en jämförelse av miljökompensation i USA, EU, Brasilien och Australien. Rapporten tar till stor del upp juridiska och institutionella frågor, men den ger också en jämförelse på hur man i dessa länder gått till väga metodologiskt. Samma författare gjorde fem år senare en översyn av riktlinjer för kompensation av biodiversitet (McKenney och Kiesecker 2010).
- Rundcrantz och Skärbäck (2003) skrev en rapport med titeln "*Environmental compensation in planning: A review of five different countries with major emphasis on the German system*". Tonvikten i arbetet ligger på miljökompensation i Tyskland och behandlar inte bara lagstiftning och begreppsanvändning, utan även metodologiska frågor som parameterval och uppföljning.
- Darbi, Ohlenburg et al. (2009) genomförde en större studie av hur olika länder har kompenserat för förlust av biodiversitet. Erfarenheter och system i Argentina, Brasilien, Egypten, Madagaskar, Mexiko, Sydkorea och

Kina jämförs med tysk naturvårdslag och den amerikanska vattenlagen. Fokus i studien låg på biodiversitetsfrågor, lagstiftning och metodutformning, prioriteringar, värdering och mekanismer.

- Pettersson (2004) jämförde i ett examensarbete miljökompensation i Storbritannien med miljökompensation i Sverige. Arbetet behandlar planerings- och exploateringsfrågor, lagstiftning, parameterintervall och koppling till MKB-processen.
- I ett annat examensarbete av Rydell-Andersson (2009) jämförs hur kompensationsåtgärder utformats i ett antal fall i Sverige, Tyskland och Nederländerna.
- Persson (2011) skrev boken *Att förstå miljökompensation* som dels jämför USA:s vattenlag med EU:s Habitatdirektiv, dels tar upp kommunala exempel inom Sverige (Örebro, Göteborg, Stockholm, Helsingborg, Lund och Malmö).

Till dessa jämförande studier finns också ett antal nyutkomna handböcker och andra publikationer, se tabellen nedan.

Publikation	Inriktning
Oxford Brooks University (2001)	Habitatdirektivet
The Institute for European Environmental Policy (2014)	Biodiversitet
The Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP 2009)	Biodiversitet
International Finance Corporation (2012)	Biodiversitet
Ministry of Environment and sustainable development Colombia (2012)	Biodiversitet
The World Conservation Union (ten Kate, Bishop et al. 2004)	Biodiversitet
National Research Council (2001)	Våtmarker
Resource Equivalency Methods for Assessing Environmental Damage in the EU (REMEDE 2007)	Miljöansvarsdirektivet
Översyn av det generella biotopskyddet (Jordbruksverket 2013)	Biodiversitet
Synliggöra värdet av Ekosystemtjänster - Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster (SOU 2013:68)	Biodiversitet
Ekologisk kompensation – sammanställning från två nationella konferenser (Hägglund and Enetjärn 2014)	Allmän

EU-kommissionen

Inom EU är miljökompensation inkluderad i en rad direktiv. En sammanfattning av tillämpning och begränsningar visas i tabellen nedan. Som guidning har EU-kommissionen initierat ett antal olika projekt för att ta fram rådgivning och riktlinjer. Bland de riktlinjer som EU-kommissionen har initierat finns en vägledning av Habitatdirektivet *art. 6* benämnd *Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden – artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG* (Europeiska kommissionen 2000). Då vägledningen emellertid inte ansetts tillräckligt utförlig har Oxford Brookes University (på uppdrag av kommissionen) utarbetat en mer beskrivande inofficiell vägledande rapport som rekommenderats av EU-kommissionen. Denna inofficiella rapport är benämnd *Metodik för bedömningar enligt art. 6.3– 6.4 i habitatdirektivet* och ska vara till hjälp vid bedömningar av Natura 2000-områden (Oxford Brookes University 2001). Det finns också en handledning för miljöansvarsdirektivet (Environmental Liability Directive) som finansierats av sjätte ramprogrammet och beskriver olika metoder för hur man kan använda kompensation för ex-poste kompensation. Rapporten heter *Toolkit for Performing Resource Equivalency Analysis to Assess and Scale Environmental Damage in the European Union.*” (REMEDE 2007). Inom EU finns det inga krav på systematisk kompensation av skadad natur som ligger utanför Natura 2000-områden.

EU:s strategi för biologisk mångfald fram till 2020

EU-kommissionen har tillsammans med EU:s medlemsstater tagit fram en ny strategi som syftar till att bibehålla Europas biologiska mångfald och ekosystemtjänster. För att implementera EU:s strategi för biologisk mångfald fram till 2020 föreslås användning av miljökompensation och *no net loss* (NNL). I strategin finns sex mål varav mål nummer två består i att EU:s ekosystem och ekosystemets tjänster ska bestå och förbättras till 2020, att detta ska åstadkommas genom en grön infrastruktur och att 15 % av alla skadade ekosystem ska återställas. EU-kommissionen har som ett led i sitt arbete med strategin tagit upp miljökompensation som ett viktigt verktyg. Något som lyfts fram är behovet att även miljökompensera för skador som sker utanför Natura 2000-områden.

Tabell. Tabellen visar hur olika EU-direktiv tar upp kompensation och vilka begränsningar som finns. Habitat Directive (HD), Bird Directive (BD), Environmental Liability Directive (ELD), Environmental Impact Assessment (EIA), Strategic Environmental Assessment (SEA), och Water Framework Directive (WFD). Hämtad från Conway, Rayment et al. (2013).

Instrument	HD and BD	ELD	EIA/SEA	WFD
Applications	During the planning process, if a Natura 2000 site is impacted, a development project can only go ahead under certain conditions, and if compensation for losses is provided.	Different types of liabilities apply, depending on the activity and damage. Baseline and interim losses are defined. Refers to a broader scope than Natura 2000 (protected species and natural habitats)	Required for listed activities. Compensation is required where possible for significant damages.	General framework with a general objective, applied through River Basin Management Plans
Limitations	Only applies to Natura 2000 sites. The text is subject to interpretations (no definition of compensatory measures, etc.), while guidance documents have been drafted, they are not legally-binding	Some damages are not covered for certain types of activities. Response-type of instrument.	Refers to environment, fauna and flora, not to biodiversity (EIA). This may reduce the scope of compensation requirements, linked to functioning of ecosystems, etc. Only applies to 'significant' damages (without defining the term). Refers to compensation 'if possible'. No monitoring of significant negative effects (EIA). Extent to which compensation is required depends both on the project itself and the permitting authorities.	Does not require compensation explicitly, and would probably not impede a development from going ahead

EU-kommissionen skapade under 2012 en arbetsgrupp WG-NNL (Working Group on No Net Loss of Ecosystems and their Services). Representanter från Sverige var Anders Enetjärn från Enetjärn AB och Jörgen Sundin från Naturvårdsverket (som även ingår i en undergrupp inom WG-NNL). Arbetsgruppen arbetar med att samla in synpunkter och utifrån detta ta fram rekommendationer som under 2015 ska lämnas in till EU-kommissionen (Coordination Group for Biodiversity and Nature, CGBN). En rapport med titeln *Policy options for an EU no net loss initiative* (Tucker, Allen et al. 2013) gavs ut i januari 2014.

Rapport från WG-NNL om ekokonto

EU-kommissionen gav konsultföretagen ICF GHK och BIO Intelligence Service i uppdrag att se över hur man inom EU skulle kunna arbeta med ekokonto (eng. *habitat banking* eller *mitigation banking*). I deras slutrapport *Exploring potential demand for and supply of habitat banking in the EU and appropriate design elements for a habitat banking scheme* (Conway, Rayment et al. 2013) ges ett antal rekommendationer. Dessa baseras inte på någon teori eller etiska principer, utan bygger på vad tjänstemän och andra utredare tycker är bra eller dåligt, och på erfarenheter från framförallt USA och Tyskland. Rapporten är i stort en sammanställning av befintlig praxis och erfarenheter. Rapporten refererar till stor del till arbeten av BBOP och Kerry ten Kate, men även en del andra översiktsstudier som McKenney och Kiesecker (2010).

En av slutsatserna i nämnda rapport är att miljökompensation ses som viktig för att implementera EU:s strategi för biologisk mångfald fram till 2020. Detta framförallt för att ekosystemtjänster försvinner vid exploateringar utan att ersättas. Grovt räknat försvinner 100 000 hektar naturmark varje år till följd av industrietableringar, infrastruktur, stadsbyggnad med mera. Det fastslås också att det inte finns något ramverk inom EU för att driva miljökompensationsfrågor. Ett ramverk borde därför tas fram för att stimulera utvecklingen av miljökompensation och ekokonton. Vidare slår de fast att det finns lagar som tar upp miljökompensation kopplat till Natura 2000-områden, men att lagstiftning för miljökompensation utanför dessa områden i princip saknas inom hela EU. Rapporten berör allt från ekonomi och juridik till ekologi, och den har fokus på olika metodologiska sätt att miljökompensera. Det ges exempel från inte enbart europeiska länder, utan även från USA, Kanada, Sydafrika och Australien. Viktiga frågor som tas upp är osäkerheter och tid, markåtkomst, kompensations-

grad, samt hur man analyserar och värderar skador. Generellt förespråkas kvantifiering och objektivitet framför frågor om exempelvis deltagande.

Trafikverkets dokument om miljökompensation

Nedan följer en översikt av de dokument inom Trafikverket som tagit upp miljökompensation:

- Miljökonsekvensbeskrivning för vägar och järnvägar: handbok – metodik (Trafikverket 2011)
- Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn. Del 2 Metodik (Vägverket 2002)
- Överenskommelse mellan Trafikverket i Skåne och Länsstyrelsen i Skåne (Vägverket och Länsstyrelsen i Skåne län 2004).

Existerande dokument om miljökompensation¹⁹

Trafikverket har under en längre tid diskuterat miljökompensation och miljökompensationsåtgärder. Ett flertal åtgärder (främst i större vägprojekt) som kan sägas vara miljökompensationsåtgärder har också vidtagits. Dessa är bland annat plantering i slänter, nyanläggning av våtmarker, flytt av stenmurar etc. (Rundcrantz 2007). I Trafikverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar (VVFS 2007:223) går det att tolka in miljökompensation även om det inte står uttryckligen. I stället står det att det i vägutredning ska framgå ”i vilken mån det bedöms möjligt att i ett senare skede lösa eventuella konflikter, hindra skador samt förbättra miljön” och att det för arbetsplaner ska framgå ”förslag till eventuellt uppföljningsprogram”. I Trafikverkets nya²⁰ publikation *Miljökonsekvensbeskrivning för vägar och järnvägar: handbok – metodik* står det om hur miljökompensation ska användas (Trafikverket 2011). Handboken påtalar att det i MKB:n till vägprojekt krävs analys av vilka skadeförebyggande och miljöförbättrande åtgärder som kan vidtas för att miljöanpassa en väg. I första hand ska negativa konsekvenser så långt som möjligt förebyggas, bland annat genom att bygga en väg i ett område där skada på miljön kan undvikas. I andra hand bör intrång och andra negativa effekter begränsas genom olika åtgärder. Därefter kan miljökompenenserande åtgärder vidtas vars

¹⁹ Beskrivningen nedan baseras delvis från boken *Att förstå miljökompensation* (Persson 2011).

²⁰ Denna ersätter den äldre handboken: *Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn* Vägverket (2002). *Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn. Del 2 Metodik*. Borlänge, Vägverket.

syften är att miljö kvaliteten inte ska minska ur ett helhetsperspektiv. I handboken står det att (Trafikverket 2011:29):

- Kompensationen ska gälla samma intresse och miljö kvalitet som skadas.
- Kompensation för konsekvenser som gäller kvalitet eller funktion bör helst genomföras på samma plats. Om detta inte är möjligt kan åtgärder utföras på en annan plats.

Detta betyder att kompensationen ska vara *in-kind* och i första hand *on-site*. Det kan dock tilläggas att miljö kompensation som behandlades väldigt kort i den äldre MKB-handboken (två sidor) får mindre utrymme i den nya handboken (cirka en halv sida). Tittar man i överenskommelse mellan Trafikverket i Skåne och Länsstyrelsen i Skåne (Vägverket och Länsstyrelsen i Skåne län 2004) står det att vägprojekts ingrepp i miljön:

- i första hand ska undvikas,
- i andra hand ska minimeras,
- i tredje hand ska kompenseras genom så kallad utjämning (om de berörda funktionerna kan återställas på likartat sätt, inom rimlig tid och i samma rumsligt funktionella sammanhang)
- i fjärde hand ska kompenseras genom så kallad ersättning (att funktionen kompenseras på annan plats, kompenseras med annan funktion på samma plats, kompenseras med annan funktion på annan plats eller kompenseras genom ekonomisk ersättning till allmän eller specifik miljö restaurering.

Naturvårdsverket dokument om (miljö)kompensation

Naturvårdsverket har gett ut ett antal rapporter som tar upp miljö kompensation, exempelvis: *Natura 2000 i Sverige: Handbok med allmänna råd* (Naturvårdsverket 2003), *Biotopskyddsområden* (Naturvårdsverket 2012a) och *Grön infrastruktur* (Naturvårdsverket 2012b). De två senare nämns även nedan.

Naturvårdsverkets handbok om biotopskyddsområden

Idén med biotopskyddsområden är att skydda mindre mark- och vattenområden (biotoper) och de kompletterar därför skyddet av naturreservat och nationalparker. Dessa mindre biotoper kan vara viktiga som tillflyktsorter och livsmiljöer för hotade djur- och växtarter, men de kan även fungera som spridningskorridor-

rer och för att binda ihop fragmenterade landskap. Den nya handboken ersätter den äldre *Allmänna råd 95:4 Biotopskydd*, och är inriktad mot 7 kapitlet 11 § miljöbalken (1998:808) och förordningen (1998:1252) om områdesskydd (FOM).

Kompensationsåtgärder i beslut om dispens

Handboken tar upp kompensation i samband med dispensprövning, det vill säga när och hur en tillståndsmyndighet (till exempel en länsstyrelse) kan lyfta på områdesskyddet. Här ställs de särskilda skälen som kan finnas i ett enskilt fall mot biotopskyddsområdets naturvärden och biotopens betydelse för den biologiska mångfalden och dess ekologiska funktion i landskapet. Vid denna avvägning ställs allmänna intressen (att värna om de ekologiska värdena) mot det enskilda intresset. I handboken står att både skada och skäl för ingreppet behöver analyseras. Till hjälp hänvisas till proportionalitet (7 kap 25§ MB) och långsiktighet (7 kap 26§ MB).

Om dispens beviljas *kan* krav på kompensationsåtgärder ställas av tillståndsmyndigheten. På flera ställen i handboken betonas att kompensationsåtgärder *inte bör* påverka själva beslutet att ge dispens. Men på andra ställen står det att åtagande om kompensation *inte får* leda till lägre krav vid en dispensprövning eller få till följd att man accepterar en mer skadlig lokalisering. Där hänvisas till *Aktionsplan för biologisk mångfald (Naturvårdsverket 1995:64)* och *Ds 1997:52 Kompensation för förlust av miljövärden*. Man skriver i handboken för biotopskyddsområden:

Möjlighet eller erbjudande om att utföra kompensationsåtgärder bör enligt vår mening inte vägas in i dispensprövningen och påverka bedömningen av om en dispens kan medges eller inte. Om det inte finns något särskilt skäl för att bevilja dispens bör prövningsmyndigheten inte ta hänsyn till en föreslagen kompensationsåtgärd och medge dispens i fall där en dispens annars inte skulle ha beviljats. (Naturvårdsverket 2012a:100)

Exempel på särskilda skäl för dispens i det enskilda fallet kan vara att exploateringen är av stort allmänt intresse, hälsa och säkerhet, forskning och undersökning.

I handboken betonas även att miljöbalken är en skyddslagstiftning och att det i 2 kapitlet om hänsyn och 3–4 kapitlet om hushållning innebär att det finns krav på att verksamhet ska lokaliseras och anpassas (det vill säga steg 1 i skade-

begränsningshierarkin), samt att skadan ska begränsas så att miljöpåverkan blir minimerad (d.v.s. steg 2 i skadebegränsningshierarkin). Som argument för denna prioritering hänvisas till konventionen om biologisk mångfald, men de hänvisar även till MB:

Om inte påverkan från den dispensgivna åtgärden eller verksamheten kan begränsas för att tillgodose kraven i 2 kap. MB kan kompensationsåtgärder inte läggas till grund för ett beslut att medge dispens i fall där en dispens annars inte skulle ha beviljats. Frågan om kompensationsåtgärder bör därför inte tas upp förrän i slutskedet, *efter* att dispensavvägningen är gjord. (Naturvårdsverket 2012a:108)

Avslutningen i citatet är intressant då den tar upp ytterligare en aspekt som när kompensationsåtgärder ska planeras – i början eller i slutet. Många skulle nog, tvärt om citaten ovan, tycka att det var klokt att tidigt i processen planera för kompensationsåtgärder.

Utformning av kompensationsåtgärder

Utformningen av kompensationsåtgärderna ska gottgöra för skadan i eller förlusten av en biotop. Omfattningen på kompensationen kan vara större än skadan, de skriver:

Bestämmelsen om kompensationsåtgärder är en processuell bestämmelse som ger möjlighet att ställa högre krav än vad som följer av de allmänna hänsynsreglerna (jämför SOU 1993:103 del 2 sidan 20). (Naturvårdsverket 2012a:108)

Naturvårdsverket skriver att en kompensationsåtgärd bör avse de biologiska värden som går förlorade. Vad de annars kan utgöras av beskrivs inte, men i och med att det i handboken står *bör* kan inte andra värden uteslutas. I handboken ges sex exempel på kompensationsåtgärder där alla i princip är inriktad på *in-kind* och *on-site*.

Sedan kommer ett stycke som betyder att kompensationsåtgärden bör men behöver inte komma innan skadan.

Det är bara en förbättring av miljön som utgör egentlig kompensation för skada på naturvärden. Det kan ofta vara en fördel, men är inte alltid nödvändigt, om kompensationsåtgärden kan genomföras

innan den åtgärd som kommer att skada naturmiljön genomförs. (Naturvårdsverket 2012a:109)

När det är en fördel att åtgärden kommer efter skadan förklaras inte. Däremot är synen att åtgärden inte nödvändigtvis måste komma innan skadan intressant. I EU-kommissionens vägledning av Habitatdirektivet artikel 6 (som visserligen inte är samma sak som frågan om biotopskyddsområden men som principiellt ändå är intressant att ta upp) poängteras att kompensationsåtgärderna ska vara genomförda innan projektet sätts igång, särskilt då värdena är irreversibla. Man ger exemplet att en våtmark inte bör dräneras innan en ny våtmark med likvärdiga biologiska egenskaper har skapats (Europeiska kommissionen 2000:45). Å andra sidan säger man också att detta inte kan genomföras då kompensation inte är lätta att utföra och att det kan ta tid för åtgärderna att få genomslag. I sådana fall kan man kräva ytterligare kompensation (d.v.s. användandet av kompensationsgrad).

Vidare skriver Naturvårdsverket att det är viktigt att det finns en bra dialog med verksamhetsutövaren så att utförda åtgärder faller bättre ut. Det är också verksamhetsutövaren som ska ge förslag på vad som ska göras och var.

Utformning av dispensbeslutet

I beslutet för dispens bör det anges var, när och hur kompensationsåtgärden ska utföras, samt när och hur redovisningen av den genomförda åtgärden ska ske.

Undantag för infrastrukturprojekt

Från och med januari 2013 ska planeringen av vägplaner och järnvägsplaner förnyas, vilket beskrivs i propositionen *Planeringssystem för transportinfrastruktur* (Proposition 2011/12:118). Detta innebär bland annat att paragraf 11 ändras till:

7 kap. 11 a § MB Inom ett biotopskyddsområde enligt 11 § första stycket 1 gäller förbuden i 11 § andra stycket inte byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. *Lag (2012:441)*.

Detta innebär att det i väg- och järnvägsprojekt inte behövs sökas dispens för intrång biotopskyddsområden. I stället ska samråd hållas under planeringsprocessen enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg. Trafikverket ska då

ta upp frågan om biotopskydd med länsstyrelsen, som ska bedöma om åtgärder-
na vid byggande av den planerade vägen eller järnvägen kan genomföras trots
det generella biotopskyddet.

Satsning på grön infrastruktur

Naturvårdsverket fick i mars 2012 i uppdrag att utarbeta en landskapsanalys och
relevanta styrmedel för att utveckla den gröna infrastrukturen. Naturvårdsverket
presenterade resultatet i rapporten *Grön infrastruktur* (Naturvårdsverket 2012b),
men slår tidigt fast att den är mycket avgränsad och förenklad på grund av den
begränsade tiden för att slutföra arbete.

Rapporten inriktar sig i huvudsak på biodiversitet och ekosystemtjänster,
men tar även upp kompensation i tre avsnitt: (1) I ett avsnitt om bebyggd och
exploaterad miljö står det att det finns ett behov av att utveckla kompensation
som ett styrmedel. Det står också att det behövs ett tydligare regelverk och
bättre vägledning för hur kompensation kan och bör tillämpas vid tillstånds-
prövning och kommunal planering. (2) I ett avsnitt om sjöar, vattendrag och
kustvatten tas det mer specifika begreppet ekologisk kompensation upp. (3) I ett
avsnitt om kompensation lyfts 16:9 upp som en möjlighet att ställa krav på
kompensation vid intrång i allmänna intressen (utanför skyddade områden) i
samband med att tillstånd eller dispens lämnas med stöd av miljöbalken. Det
fastslår också att det är mycket ovanligt att 16:9 används. Här beskrivs att:

- Det är önskvärt att utreda möjligheten att skärpa och tydliggöra kravet på
kompensation vid intrång i naturmiljön utanför skyddade områden.
- Metodik för att kvantifiera effekterna behöver utvecklas, men även att er-
farenheter från olika typer av restaureringsprojekt skulle behöva samman-
ställas.
- Nationella, regionala och lokala planeringsunderlag i form av grönstruk-
turprogram och regionala landskapsstrategier är viktiga för prioritering
och optimering av eventuella kompensationsåtgärder ur ett grönt infra-
strukturperspektiv

Som en fortsättning på arbetet med grön infrastruktur har regeringen beslutat att
ge Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram ett förslag till en *handlingsplan för
grön infrastruktur på regional nivå*. Uppdraget redovisades under hösten 2013
men innehöll ingen satsning på miljökompensationsfrågor.

Pågående FoU-studier i Sverige

Här beskrivs två FoU-studier som kommit arbetsgruppen till känna under projektets gång och som båda är inriktade på miljökompensation.

Miljökompensation och kulturmiljöaspekter

Riksantikvarieämbetet finansierade under 2012 en studie om hur kulturmiljöaspekter kan tas upp vid planering av miljökompensationsåtgärder. Projektet planerades att både påbörjas och avslutas under 2014, och dess syfte är undersöka systemet med miljökompensationsåtgärder och användning av styrmedel vid exploatering i kulturmiljöer. Magnus Rönn från Rio Kulturlandskapet och KTH/A är projektledare. Övriga medverkande är Anders Gustavsson på Institutionen för historiska studier GU, Maria Håkansson vid Skolan för Arkitektur och samhällsbyggnad på KTH och Ann Åkerskog vid SLU.

Projektet består av två delar, varav den första utgörs av en begreppsanalys av kompensationsåtgärder, regelverk och intervjuer av tjänstemän. Den andra delen kommer att diskutera hur miljökompensation konkret skulle kunna genomföras i ett antal projekt. Studien tar dock inte upp internationella erfarenheter eller och den innehåller inte heller en teoretisk analys över hur miljökompensation kan planeras. Projektets frågeställningar är:

- Hur definieras behov av kompensation vid ingrepp i kulturmiljöer?
- Vilken typ av kompensationsåtgärder planeras och genomförs vid exploateringen i områden som har kulturmiljövärden?
- Vilka styrmedel används vid kompensationsåtgärder?
- Hur effektiva är styrmedlen?
- Hur kan en koppling till styrmedlen ske som ger utrymme för kompensationsåtgärder i ett helhetsperspektiv?

Projektet avrapporterades i slutet av 2014 (Danielson och Rönn 2014).

Miljöjuridik, kompensation och ålgräs

Formas finansierar ett forskningsprojekt med titeln *Icke-försämringskrav, kompensationsåtgärder och restaurering av marina habitat: rättsliga och ekologiska hinder och lösningar* med omkring 6 miljoner kr. Projektet pågår 2012–2014. Ansvarig för projektet är miljöjuristen Lena Gipperth vid Göteborgs universitet och projektet har en inriktning mot miljöjuridik och marin ekologi. Stu-

dien är inriktad mot att ” utveckla förståelsen för de rättsliga och ekologiska förutsättningarna för att utveckla ett mer funktionellt ledningssystem av marina livsmiljöer i allmänhet, och ålgräsängar i synnerhet. De kommer att:

- identifiera de juridiska och biologiska orsakerna till förlust och brist på naturlig återhämtning av ålgräs,
- bedöma de juridiska och ekologiska begränsningarna och möjligheterna med kompensationsåtgärder,
- utveckla kostnadseffektiva metoder för storskalig restaurering av ålgräs-ekosystem,
- utveckla en alternativ lagstiftning som bättre uppfyller EU-direktivens krav att inte tillåta ytterligare försämring av de marina kustmiljöerna.

I projektet sker samarbete med bland annat länsstyrelser, Havs- och vattenmyndigheten, vattenmyndigheterna och vattenråden.

Norge

I Norge arbetar man med att ta fram en ny nationell transportplan för 2014–2023. I denna process har *Samferdseldepartementet* tillsatt en arbetsgrupp som ska beskriva förslag på hur man skulle kunna arbeta med miljökompensation. I arbetet ingår det att:

- definiera begrepp och termer
- kartlägga fördelar och nackdelar med användandet av kompensation i jordbruks- och naturområden i norskt sammanhang.
- ge förslag på metoder
- beskriva var kompensation ska komma in i planprocessen
- undersöka hur kompensation juridiskt kan införas
- värdera hur praktik och lagstiftning kopplat till arrondering (*jordskifte*) kan överföras till kompensation av naturområden.

Miljökompensationen avgränsas till ingrepp till följd av infrastrukturprojekt (*samferdselutbygging*) i jordbruks- och naturområden, och benämnes *Økologisk kompensasjon* och *kompensation av jordbruksarealer*. Arbetsgruppen lyfter fram att allt mer mark tas i anspråk till exploateringar, men också att kompen-

sation kan reducera konflikter och bidra till en mer effektiv planprocess. Det som ur ett svenskt perspektiv är speciellt att lyfta fram är att:

- Det är en målmedveten och samlad satsning som har gjorts för att införa kompensation. Arbetsgruppen har representanter från *Samferdseldepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Statens Landbruksforvaltning, Direktoratet for naturforvaltning, Jernbaneverket, Vegdirektoratet* och *Avinor AS. Miljøseksjonen i Samferdseldepartementet.*
- Att den norska regeringen vill miljökompensera för förlust av jordbruksmark. Denna satsning på just jordbruksmark är Norge först med.

I tabellen nedan listas Samferdseldepartementets rapport men även ett par kopplat till miljökompensation för infrastruktur:

Typ av publikation	Titel
Slutrapport från arbetsgruppen, Samferdseldepartementet	Fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder ved samferdselsutbygging (Samferdseldepartementet 2013)
Rapport från Ramböll	Kategorisering og vurdering av mulig omfang av kompensasjon for natur og – jordbruksområder i samferdselprosjekter (Løvdal, Korshavn et al. 2013)
Rapport från Samferdseldepartementet	Kompensasjon av jordbruks- og naturområder: Litteraturstudie med anbefalinger og vurderinger av kostnader (Hårklau 2013)

Bilaga 2. Kort om terminologi

Det är många aspekter som måste vägas in när nya termer ska etableras. Förutom att de ska hålla logiskt och språkligt, bör de ta hänsyn till allmänhets möjlighet att förstå vad det handlar om såväl som myndigheters traditioner och funktioner.

Vilka aspekter ska då spela roll när termer väljs? En central egenskap hos termer är att de är meningskapande – att de har en funktion. Ett val av terminologi bör därför ta avstamp på företeelser som anses viktiga. Här ges två exempel. Det första är att lyfta fram *vad* som ska kompenseras. Om det är för att kompensera utsläpp av växthusgaser är det lämpligt att tala om klimatkompensation. Om det är biodiversitet kan man prata om *biodiversity offset* (finns ingen svensk benämning) eller så man använda ordet ekologisk kompensation för att visa på att man ser på ekologiska aspekter. Vill man ange att man har ett bredare miljöperspektiv är det lämpligt att tala om miljökompensation. Det andra exemplet är att lyfta fram *hur mycket* som ska kompenseras. I svenskan finns ännu inga benämningar som kan användas för att göra denna distinktion, men utanför Sverige anger *environmental offset* att kompensationen är mer omfattande eller lika stor som skadan, och följer principen om *no-net-loss*, medan sådana krav inte finns på begreppet *environmental compensation* (se figur 3 i kapitel 1).

I tabellen nedan syns hur användningen av olika kompensationsbegrepp ändrats de senaste åren.

Tabell. Antal träffar på olika typer av kompensation vid sökning på Google.

	Antal träffar på Google			
	Februari 2011	Februari 2012	Februari 2013 ^{*)}	Februari 2014 ^{*)}
Miljökompensation	1120	9240	3480	2370
Miljömässig kompensation	75	98	104	90
Ekologisk kompensation	119	2260	1620	1180

^{*)} Det kan noteras att Google gör ändringar i sin sökmotor som att exempelvis ta bort antalet dubletter vilket innebär att antalet träffar kan minska.

I svensk såväl som internationell litteratur har just terminologi ibland framställas som ett stort problem (Vägverket and Länsstyrelsen i Skåne län 2004). Detta finns också angivet som ett problem i en finsk studie som genomfördes 2009 där det konstaterades att begreppet kompensation kan uppfattas på många olika sätt, och att termerna lindring och kompensation ofta förväxlas med varandra (Maija, Kimmo et al. 2009). I besluten från Länsstyrelserna, som ingick i kartläggningen och som presenteras i kapitel 3, var det dock tydligt vad som var lindrande åtgärds och vad som var en kompensationsåtgärd. Problemet var snarare att text om kompensation var inbakad under andra rubriker och därför svårare att hitta. Däremot har det visat sig, t.ex. i utredningen om ekosystemtjänster (SOU 2013:68), att fler aspekter har kopplats till ekologisk kompensation än vad som kan vara rimligt. Som beskrivs i kapitel 1 berör ekologisk kompensation ekologiska aspekter, och inte upplevelsevärden eller ekosystemtjänster generellt (även om en del även inkluderar det mesta i ordet ekologi). Här är det viktigt att vara tydlig att ekologisk kompensation främst ska användas för kompensation riktad mot kapitel 7 och 8 i miljöbalken (som riktar sig på ekologisk kompensation).

Bilaga 3. Riodeklarationen om miljö och utveckling



United Nations

A/CONF.151/26 (Vol. I)

General Assembly

Distr.
12 August 1992

GENERAL

ORIGINAL: ENGLISH

REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON
ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT*

(Rio de Janeiro, 3-14 June 1992)

*) Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972 (United Nations publication, Sales No. E.73.II.A.14 and corrigendum, chap. I.

Annex I

RIO DECLARATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT

The United Nations Conference on Environment and Development, having met at Rio de Janeiro from 3 to 14 June 1992, reaffirming the Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, adopted at Stockholm on 16 June 1972, a/ and seeking to build upon it, with the goal of establishing a new and equitable global partnership through the creation of new levels of cooperation among States, key sectors of societies and people, working

towards international agreements which respect the interests of all and protect the integrity of the global environmental and developmental system, recognizing the integral and interdependent nature of the Earth, our home,

Proclaims that:

Principle 1

Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature.

Principle 2

States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.

Principle 3

The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations.

Principle 4

In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it.

Principle 5

All States and all people shall cooperate in the essential task of eradicating poverty as an indispensable requirement for sustainable development, in order to decrease the disparities in standards of living and better meet the needs of the majority of the people of the world.

Principle 6

The special situation and needs of developing countries, particularly the least developed and those most environmentally vulnerable, shall be given special priority. International actions in the field of environment and development should also address the interests and needs of all countries.

Principle 7

States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.

Principle 8

To achieve sustainable development and a higher quality of life for all people, States should reduce and eliminate unsustainable patterns of production and consumption and promote appropriate demographic policies.

Principle 9

States should cooperate to strengthen endogenous capacity-building for sustainable development by improving scientific understanding through exchanges of scientific and technological knowledge, and by enhancing the development, adaptation, diffusion and transfer of technologies, including new and innovative technologies.

Principle 10

Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.

Principle 11

States shall enact effective environmental legislation. Environmental-standards, management objectives and priorities should reflect the environmental and developmental context to which they apply. Standards applied by some countries may be inappropriate and of unwarranted economic and social cost to other countries, in particular developing countries.

Principle 12

States should cooperate to promote a supportive and open international economic system that would lead to economic growth and sustainable development in all countries, to better address the problems of environmental degradation. Trade policy measures for environmental purposes should not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade. Unilateral actions to deal with environmental challenges outside the jurisdiction of the importing country should be avoided. Environmental measures addressing transboundary or global environmental problems should, as far as possible, be based on an international consensus.

Principle 13

States shall develop national law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage. States shall also cooperate in an expeditious and more determined manner to develop further international law regarding liability and compensation for adverse effects of environmental damage caused by activities within their jurisdiction or control to areas beyond their jurisdiction.

Principle 14

States should effectively cooperate to discourage or prevent the relocation and transfer to other States of any activities and substances that cause severe environmental degradation or are found to be harmful to human health.

Principle 15

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

Principle 16

National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.

Principle 17

Environmental impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority.

Principle 18

States shall immediately notify other States of any natural disasters or other emergencies that are likely to produce sudden harmful effects on the environment of those States. Every effort shall be made by the international community to help States so afflicted.

Principle 19

States shall provide prior and timely notification and relevant information to potentially affected States on activities that may have a significant adverse transboundary environmental effect and shall consult with those States at an early stage and in good faith.

Principle 20

Women have a vital role in environmental management and development. Their full participation is therefore essential to achieve sustainable development.

Principle 21

The creativity, ideals and courage of the youth of the world should be mobilized to forge a global partnership in order to achieve sustainable development and ensure a better future for all.

Principle 22

Indigenous people and their communities and other local communities have a vital role in environmental management and development because of their knowledge and traditional practices. States should recognize and duly sup-

port their identity, culture and interests and enable their effective participation in the achievement of sustainable development.

Principle 23

The environment and natural resources of people under oppression, domination and occupation shall be protected.

Principle 24

Warfare is inherently destructive of sustainable development. States shall therefore respect international law providing protection for the environment in times of armed conflict and cooperate in its further development, as necessary.

Principle 25

Peace, development and environmental protection are interdependent and indivisible.

Principle 26

States shall resolve all their environmental disputes peacefully and by appropriate means in accordance with the Charter of the United Nations.

Principle 27

States and people shall cooperate in good faith and in a spirit of partnership in the fulfillment of the principles embodied in this Declaration and in the further development of international law in the field of sustainable development.

Bilaga 4. Principer och kriterier framtagna av BBOP

Följande text kommer från BBOPs (2012) publikation: *Guidance Notes to the Standard on Biodiversity Offsets*. BBOP (*The Business and Biodiversity Offsets Programme*) är en internationell organisation som arbetar med kompensation och som i hög grad har influerat EU-kommissionen.

Principle 1	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.
Criterion 1-1	The developer shall identify, implement and document appropriate measures to avoid and minimise the direct, indirect and cumulative negative impacts of the development project and to undertake on-site rehabilitation/restoration.
Criterion 1-2	The biodiversity offset shall only address the residual impacts of the development project, namely those impacts left after all the appropriate avoidance, minimisation and rehabilitation/restoration actions have been identified.
Principle 2	Limits to what can be offset: There are situations where residual impacts cannot be fully compensated for by a biodiversity offset because of the irreplaceability or vulnerability of the biodiversity affected.
Criterion 2-1	The risk that the project's residual impacts on biodiversity may not be capable of being offset ('non-offsetable') shall be assessed and measures taken to minimise this risk.
Principle 3	Landscape context: A biodiversity offset should be designed and implemented in a landscape context to achieve the expected measurable conservation outcomes taking into account available information on the full range of biological, social and cultural values of biodiversity and supporting an ecosystem approach.
Criterion 3-1	The biodiversity offset shall be designed and implemented to complement and contribute to biodiversity conservation priorities identified at the landscape, eco-regional and national levels.
Criterion 3-2	The biodiversity offset shall be designed and implemented for the long term, taking into consideration other likely developments (e.g., competing land use pressures) within the landscape.
Principle 4	No net loss: A biodiversity offset should be designed and implemented to achieve in situ, measurable conservation outcomes that can reasonably

	bly be expected to result in no net loss and preferably a net gain of biodiversity.
Criterion 4-1	The no net loss or net gain goal for the development project shall be explicitly stated, and the offset design and conservation outcomes required to achieve this goal clearly described.
Criterion 4-2	An explicit calculation of loss and gain shall be undertaken as the basis for the offset design, and shall demonstrate the manner in which no net loss or a net gain of biodiversity can be achieved by the offset.
Criterion 4-3	The offset design and implementation shall include provisions for addressing sources of uncertainty and risk of failure in delivering the offset.
Principle 5	Additional conservation outcomes: A biodiversity offset should achieve conservation outcomes above and beyond results that would have occurred if the offset had not taken place. Offset design and implementation should avoid displacing activities harmful to biodiversity to other locations.
Criterion 5-1	The conservation outcomes of the biodiversity offset shall be ‘additional’ in that they are due to the offset activities and would not have occurred without them.
Criterion 5-2	The offset shall be designed and implemented to avoid ‘leakage’: the displacement by the offset of activities that harm biodiversity from one location to another.
Principle 6	Stakeholder participation: In areas affected by the development project and by the biodiversity offset, the effective participation of stakeholders should be ensured in decision-making about biodiversity offsets, including their evaluation, selection, design, implementation, and monitoring.
Criterion 6-1	Consultation and participation of relevant stakeholders shall be integrated into the decision-making process for offset design and implementation, and documented in the Biodiversity Offset Management Plan.
Criterion 6-2	A mutually agreed and documented system for handling grievances exists and is accepted and implemented by all relevant parties.
Principle 7	Equity: A biodiversity offset should be designed and implemented in an equitable manner, which means the sharing among stakeholders of the rights and responsibilities, risks and rewards associated with a development project and offset in a fair and balanced way, respecting legal and customary arrangements. Special consideration should be given to respecting both internationally and nationally recognised rights of indigenous peoples and local communities.
Criterion 7-1	Rights, responsibilities, risks and rewards shall be clearly identified and mechanisms to share these fairly amongst relevant stakeholders shall be included in the Biodiversity Offset Management Plan.

Principle 8	Long-term outcomes: The design and implementation of a biodiversity offset should be based on an adaptive management approach, incorporating monitoring and evaluation, with the objective of securing outcomes that last at least as long as the development project's impacts and preferably in perpetuity.
Criterion 8-1	Mechanisms shall be in place to ensure that the measurable conservation outcomes from the offset will outlive the duration of the development project's impact.
Criterion 8-2	Adaptive monitoring and evaluation approaches shall be integrated into the Biodiversity Offset Management Plan to ensure regular feedback and allow management to adapt to changing conditions, and achieve conservation outcomes on the ground.
Principle 9	Transparency: The design and implementation of a biodiversity offset, and communication of its results to the public, should be undertaken in a transparent and timely manner.
Criterion 9-1	The developer responsible for designing and implementing the biodiversity offset shall ensure that clear, up to date, and easily accessible information is provided to stakeholders and the public on the offset design and implementation, including outcomes to date.
Principle 10	Science and traditional knowledge: The design and implementation of a biodiversity offset shall be a documented process informed by sound science, including an appropriate consideration of traditional knowledge.
Criterion 10-1	Scientific information, and, where applicable, traditional knowledge, shall be utilised when designing and implementing the offset.

Bilaga 5. Förankring av föreslagna principer

De föreslagna principerna kan delas in i tre områden: en allmän (princip 1-4), en inriktad mot demokrati (princip 5-7), och en mot planering och organisation (princip 8-15), se tabellen nedan. Ytterligare beskrivningar om etiska principer i miljösammanhang finns utvecklade i Beder (2006), och kopplingar mellan etiska principer och kompensation i synnerhet i Persson (2011).

Princip	Inriktning	Hur föreslagna principer för miljökompensation är kopplade till andra principer
1	Människan i centrum	Agenda21, Princip 2.
2	Rättvist	Agenda21, Princip 3.
3	Bevara, skydda och återställa människors hälsa, värdefulla kulturmiljöer och jordens ekosystem.	Agenda21, Princip 7. Miljöbalken 1 kap 1 §
4	Vardagslandskapet	
5	Stärka uppbyggandet av kunskap och demokrati i samhället	Agenda21, Princip 9. Inom planeringsteori finns det sedan länge en fast övertygelse att information och kunskap är viktigt för att skapa ett demokratiskt samhälle, men även en jämnare och mer rättvis maktbalans mellan aktörer.
6	Beakta alla aktörers intressen och behov	Agenda21, Princip 6. Agenda21, Princip 26. Denna handlar om att undvika eller minska miljökonflikter. BBOP, principle 7/Criterion 7-1. “Equity: A biodiversity offset should be designed and implemented in an equitable manner, which means the sharing among stakeholders of the rights and responsibilities, risks and rewards associated with a development project and offset in a fair and balanced way, respecting legal and customary arrangements.

		<p>Special consideration should be given to respecting both internationally and nationally recognised rights of indigenous peoples and local communities.”</p> <p>och</p> <p>“Rights, responsibilities, risks and rewards shall be clearly identified and mechanisms to share these fairly amongst relevant stakeholders shall be included in the Biodiversity Offset Management Plan.”</p>
7	Berörda medborgare deltar på lämplig nivå	<p>Agenda21, Princip 10.</p> <p>Agenda21, Princip 21. Denna handlar om att även barn och ungdomar ses som viktiga.</p> <p>FN deklARATIONEN World Charter for Nature (UN 1982), princip 23. “All persons, in accordance with their national legislation, shall have the opportunity to participate, individually or with others, in the formulation of decisions of direct concern to their environment, and shall have access to means of redress when their environment has suffered damage or degradation.”</p> <p>Aarhus konventionen Aarhus konventionen från 1998 (Proposition 2005). Konventionen behandlar allmänhetens tillgång till miljöinformation, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser som rör miljön och tillgång till överprövning i miljöfrågor.</p> <p>För att kunna delta måste process och dokument vara transparenta så att alla aktörer kan ta del av material.</p> <p>BBOP, principle 6/Criterion 6-1 och 2. “Stakeholder participation: In areas affected by the development project and by the biodiversity offset, the effective participation of stakeholders should be ensured in decision-making about biodiversity offsets, including their evaluation, selection, design, implementation, and monitoring.”</p> <p>och</p>

		<p>“Consultation and participation of relevant stakeholders shall be integrated into the decision-making process for offset design and implementation, and documented in the Biodiversity Offset Management Plan.”</p> <p>“A mutually agreed and documented system for handling grievances exists and is accepted and implemented by all relevant parties.”</p> <p>BBOP, principle 9/Criterion 9-1.</p> <p>“Transparency: The design and implementation of a biodiversity offset, and communication of its results to the public, should be undertaken in a transparent and timely manner.”</p> <p>och</p> <p>“The developer responsible for designing and implementing the biodiversity offset shall ensure that clear, up to date, and easily accessible information is provided to stakeholders and the public on the offset design and implementation, including outcomes to date.”</p> <p>International Association of Impact Assessment (IAIA)</p> <p>I uppförandekoden för medlemmar inom den International Association of Impact Assessment står att: ”Our international membership promotes development of local and global capacity for the application of environmental, social, health and other forms of assessment in which sound science and full public participation provide a foundation for equitable and sustainable development.” (IAIA 2009)</p>
8	Följa lagar och miljömål	Agenda21, Princip 11.
9	Försiktighetsprincipen	<p>Agenda21, Princip 15.</p> <p>EU-kommissionen (European Commission 2001) <i>Environment 2010: Our Future, Our Choice.</i> “...we must ensure that those who cause damage to</p>

		<p>the environment are held responsible for their actions, and that further damage is avoided. The principle that the ‘polluter pays’ means that financial and other liability rests with the polluting party.”</p> <p>BBOP, principle 2/Criterion 2-1. “The risk that the project’s residual impacts on biodiversity may not be capable of being offset (‘non-offsetable’) shall be assessed and measures taken to minimise this risk.”</p> <p>BBOP, Criterion 4-3. ”The offset design and implementation shall include provisions for addressing sources of uncertainty and risk of failure in delivering the offset.”</p>
10	Förearenen bär kostnaderna för föreningarna	<p>Olika tolkningar av denna princip är ett bra exempel på att principer måste sättas i ett sammanhang. Som exempel framförde Naturvårdsverket redan i början på 90-talet att användningen mest kopplas till föreningar och inte markanvändning och skrev: ”Principen att den som skadar miljön ska finansiera de åtgärder som krävs för att komma till rätta med problemet har alltså gällt sedan länge – om än med inledningsvis undantag – vid åtgärder för att begränsa föreningsutsläpp. Principen har inte haft samma genomslag vad gäller att begränsa markanvändningens – främst de areella näringarnas – påverkan på den biologiska mångfalden. Här har miljöhänsyn inte på samma sätt som vid begränsning av föreningsutsläpp setts som en förutsättning för att verksamheten ska få drivas.” (Statens naturvårdsverk 1993:35). Detta utesluter dock inte att varje myndighet kan utöka ramarna för begreppet, vilket också i miljökompensationsammansamlingen är nödvändigt om principen om <i>no net loss</i> ska följas, eftersom den i sin tur grundar sig på att man ska ersätta det man skadar – d.v.s att förearenen ska betala för de ingrepp denne gör. Intressant blir det också i ljuset av ekosystemtjänster eftersom om exploatören inte bär alla kostnader får någon annan göra det – som, grannar, markägare eller samhället i stort.</p> <p>Agenda21, Princip 16.</p>

		<p>BBOP, principle 4.</p> <p>“No net loss: A biodiversity offset should be designed and implemented to achieve in situ, measurable conservation outcomes that can reasonably be expected to result in no net loss and preferably a net gain of biodiversity.”</p>
11	Integrerad del i planeringen	<p>Agenda21, Princip 4.</p> <p>BBOP, principle 3/Criterion 3-1 och 2.</p> <p>“Landscape context: A biodiversity offset should be designed and implemented in a landscape context to achieve the expected measurable conservation outcomes taking into account available information on the full range of biological, social and cultural values of biodiversity and supporting an ecosystem approach.”</p> <p>och</p> <p>“The biodiversity offset shall be designed and implemented to complement and contribute to biodiversity conservation priorities identified at the landscape, eco-regional and national levels.”</p> <p>“The biodiversity offset shall be designed and implemented for the long term, taking into consideration other likely developments (e.g., competing land use pressures) within the landscape.”</p>
12	Additionalitet	<p>I klimatsammanhang används ordet additionalitet vid bedömning av CDM-projekt för att försäkra sig att åtgärder inte skulle ha genomförts ändå.</p> <p>BBOP, principle 5/Criterion 5-1</p> <p>“Additional conservation outcomes: A biodiversity offset should achieve conservation outcomes above and beyond results that would have occurred if the offset had not taken place. Offset design and implementation should avoid displacing activities harmful to biodiversity to other locations.”</p> <p>and</p> <p>"The conservation outcomes of the biodiversity offset shall be ‘additional’ in that they are due to the offset</p>

		activities and would not have occurred without them.”
13	Långsiktighet	<p>BBOP, principle 8/Criterion 8-1 och 2</p> <p>“Long-term outcomes: The design and implementation of a biodiversity offset should be based on an adaptive management approach, incorporating monitoring and evaluation, with the objective of securing outcomes that last at least as long as the development project’s impacts and preferably in perpetuity”</p> <p>och</p> <p>“Mechanisms shall be in place to ensure that the measurable conservation outcomes from the offset will outlive the duration of the development project’s impact.”</p> <p>“Adaptive monitoring and evaluation approaches shall be integrated into the Biodiversity Offset Management Plan to ensure regular feedback and allow management to adapt to changing conditions, and achieve conservation outcomes on the ground.”</p>
14	Kopplad till övriga miljöbedömningar	Agenda21, Princip 17.
15	Vetenskapligt grundad	<p>BBOP, principle 10/Criterion 10-1</p> <p>“Science and traditional knowledge: The design and implementation of a biodiversity offset shall be a documented process informed by sound science, including an appropriate consideration of traditional knowledge.”</p> <p>och</p> <p>“Scientific information, and, where applicable, traditional knowledge, shall be utilised when designing and implementing the offset”</p>

Bilaga 6. Kompensation som inte kopplas till krav enligt MB

I kartläggningen har det inkommit fall från personal vid Trafikverket eller länsstyrelsen som inte fallit in under kriteriet ”Beslut på krav på kompensation i samband med prövning av miljöbalken”, som exempelvis frivillig kompensation, och därför inte tagits upp närmare.

Projekt/delsträcka/fastighet	Beskrivning	Källa
Förstärkningsåtgärder STAX25 vid Årskogen, Östkustbanan	I samband med projektet upptäcktes att det förekommit häckande smålom (rödlstad) i tjärnen som berördes av arbetena. Enligt uppgift fanns stort behov av att genomföra förstärkningsåtgärden i samband med häckning av smålom. Trafikverket föreslog (frivillig) kompensation efter dialog med ornitologer. Kompensationen handlade om att under arbetsåren kompensera för ev. störd häckning genom anläggning av två häckningsflottar, dels på plats och dels i en närliggande tjärn, i syfte att förbättra förutsättningarna för smålomen kommande häckningsår.	Mailkonversation med Sofia Engberg vid Länsstyrelsen i Gävleborg.
Dubbelspår på delsträckan Vetlanda-Präsebro, Trollhättan.	Information från projektledare Robert Pettersson och miljöstödd Carina Amcoff, Trafikverket. Länsstyrelsen ger dispens för intrång i biotopskyddet för ett intrång i ett småvatten vid Frälsegården i Trollhättans kommun.	Länsstyrelsen i Västra Götalands län Beslut 521-29130-2011
Fastighet Blikskered 1:3 i Lilla Edets	Länsstyrelsen beslutar att en sedimentationsdamm får	Länsstyrelsen i Västra Götalands län

kommun	anläggas tillfälligt under arbetena. Stöd av 26 kap 9 § och Förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet.	Beslut 535-305026-2011
E45 norr om Lilla Edet	Länsstyrelsen ger dispens från Artskyddsförordningen (2007:845) för att ta bort blåsippor. I beslutet står att blåsipporna så långt som möjligt ska återplanteras.	Länsstyrelsen i Västra Götalands län Beslut 522-642-2011
Väg E18 mellan Lerhyttan och Adolfsberg och Örebro.	Regeringen beslutar enligt 17 kap i MB 2002-04-04 att länsstyrelsen ska ansvara för att skydda vattensalamanders i samband med att en ny väg E18 anläggs mellan Lerhyttan och Adolfsberg och Örebro. Länsstyrelsen kräver då skadeförebyggande åtgärder i form av ett program för naturvårdsåtgärder ska tas fram. Åtgärdrna består av nya dammar och en skyddsbarriär.	Länsstyrelsen i Örebro Beslut 343-14510-2002
Dubbelspårsutbyggnad av sträckan Mjölby-Motala.	Här skedde ett intrång i ett Natura 2000-område. I Trafikverkets ansökan, knuten till MKB:n, finns åtgärdsförslag för att minimera intrånget (2008-06-03). Inga av åtgärderna är definierade som kompensation och i länsstyrelsens beslut finns inte heller några krav på ”kompensationsåtgärder”. Däremot finns krav på en rad åtgärder som skulle kunna tolkas som kompensation, som t.ex. att man kräver att fågelholkar och mulmholkar ska sättas upp som ersättning för ekar som måste avverkas.	Länsstyrelsen i Östergötland Beslut 525-16345-08, 0580-230-391

Bilaga 7. Resultat av kartläggning av beslut

LÄNSSTYRELSE						
kod ²¹	Delsträcka/fastighet	Beslut, Diarienummer	Lagrum	ÅR	V/ JV	Vad beslutet handlade om
1	Blekinge län Nävräsjö	535-2227-11 521-2228-11 525-1379-11	7:11 7:5 16:9	2012	JV	Biotopskydd Ingreppet består i att högst 5 askträd från en allé tas bort samt delar av en stenmur => kompenseras genom att undervegetation röjs och ett staket flyttas.
	Dalarna län	SAKNAS				
	Gotlands län	SAKNAS				
28	Gävleborgs län Årskogen	535-1111-10 525-1328-10	12:6 11Kap	2010	JV	Samråd enligt 12 kap 6§ och anmälningsplikt enligt 19§ i Förordning om vattenverksamhet. Ingreppet består av en tillfällig transportväg och anläggning av tryckbankar. Kompensation består av utplacering av

²¹ Alla beslut finns insamlade och uppsatta på projektets hemsida: <http://www.slu.se/sv/fakulteter/tj/institutioner-vid-lj-fakulteten/institutionen-for-landskapsarkitektur-planering-och-forvaltning-/forskning/forskningsprojekt/utvardering-av-miljokompensation-vid-vag-och-jarnvagsprojekt/>

									två häckningsflottar för smålom.
	Hallands län	SAKNAS							
	Jämtland län	SAKNAS							
	Jönköpings län	SAKNAS							
	Kalmar län	SAKNAS							
	Kronobergs län	SAKNAS							
	Norrbottnens län	SAKNAS							
	Skåne län	SAKNAR							
2	Stockholms län	Västra Järvafältet	5112-13359-2012 0123-02-001	7:7	2012	V	Intrång i naturreservat Upphävandet av 0,5 ha (av områdets 700 ha) Naturvårdsintresse (smal band av barr-blandskog av triviala naturvärden, samt del av gammelskog med högt värde där det ska anläggas en dagvattendamm) Intrånget påverkar ej upplevelsevärden eller friluftsliv. Men syftet med naturreservatet är just detta. Så => kompensationen blir någon form av upprustning av stigsystem inom området för 100kkr.		
	Södermanlands län	SAKNAS							

3	Uppsala län Värmlands län	SAKNAS Illbergstorp 1:1	521-876-11	7:11	2011	JV	Biotopskydd Ingreppet består av borttagande av damm och förlängning av befintliga trummor i två dike. => kompenseras med en ny damm i närheten och att groddjur flyttas dit.		
4	Västerbottens län	Röbeck-Röbäcksdalen	521-7189-2010	7:28a 16:9	2011	V	Intrång i Natura 2000 område Anspråk på 6,3 ha och störningar på ett område på 42 ha. Ibland sägs fåglar påverkas ibland inte. På sid tre sägs att miljön inte kommer att påverkas men att intrånget påverkar naturvårdsintresse och friluftsliv => kompensations ska bestå i något av förslagen (finns i Trafikverkets förstudie) genomförs.		
5	Västernorrlands län	Öfjärden	522-226-06 84-214-02 (beslut togs ej 2000) 231-5559-00	7:11 16:9	2000 2006		Kompensationsåtgärder (miljöförbättrande) ska tas fram Intrång i fågelskyddsområde => kompenseras genom att 1 Mkr ges till en naturskyddsfond som ska ta fram åt-		

								gärder för att öka attraktionsvärdet för fåglar.
	Västmanlands län	SAKNAS						
6	Västra Götalands län	V40 Slambymotet	521-29966-2011	7:11 16:9	2012	V	Biotopskydd	Inträng i 7 stenmurar, 2 odlingsrörser och 3 småvatten => kompensation genom en ny våtmark på 300 m2, nya stenmurar, och odlingsrörserna ska byggas upp som nya.
7		E6 Knäm-Lugnet	521-35113-2008	7:11	2008	V	Biotopskydd	Inträng i 5 dike och 3 stenmurar. => kompenseras genom restaurering av befintliga stenmurar eller att en ny våtmark som gynnar grod- och kräldjur anläggs.
8		E6 Tanumshede-Knäm	521-73376-2009	7:11	2009	V	Biotopskydd	Inträng 75 m stenmur. => Kompensation genom att stenen läggs upp i ett röse.
9		E6 Pälen-Tanumshede	521-11705-2012	7:11 16:2	2012	V	Biotopskydd	

10								<p>Intrång i 3 småvatten och en stennmur.</p> <p>=> kompenseras genom att stennmuren återuppbyggs, nya diken anläggs samt en våtmark.</p> <p>Biotopskydd</p> <p>Kulvertera ett småvatten.</p> <p>=>kompenseras genom våtmark som gynnar grod- och kräldjur.</p> <p>Biotopskydd</p> <p>50 m dike tas bort.</p> <p>=>Kompenseras med anläggande av småvatten, se i strandängs- och kompensationsprogrammet.</p> <p>Intrång i Natura 2000 område samt strandskydd</p> <p>Beslutet är en följd av att Banverket måste göra ytterligare ingrepp som motsvarar i omfattning 0,4 % av det ingrepp som man tidigare fått tillstånd för i samband med utbyggnaden av E6an. Kompensationen blir 0,4 % av den summa som kommer att användas för att kom-</p>
	Kil-Lurmotet-Lur	521-105570-2008	7:11	2009	V			
	Stora Viken	521-109753-2007	7:11	2008	JV			
	Bohusbanan vid Skee	521-98181-2007 521-6193-2008	7:28a 7:18	2008	JV			
11								
12								

13	RV 40 Dällebo-Hester, småvatten	521-3681-2010	7:11	2010	V	<p>pensera kompensationsåtgärderna i samband med E6an.</p> <p>Biotopskydd</p> <p>Intrång i ett småvatten och 7 stenmurar</p> <p>=>Kompenseras med att en stenmur byggs och resterande stenar läggs i ett röse.</p>
14	RV 40 Dällebo-Hester, Alle, damm	521-22100-2010	7:11 16:9	2011	V	<p>Biotopskydd</p> <p>Intrång i alle, en damm, 710 m dike, 15 stenmurar, 7 stenröse, 2 våtmarker och 2 åkerholmar.</p> <p>=>Kompenseras med en ny våtmark på 1200 m², 540 m ny stenmur och 400m renoverad stenmur, stenröse på 300 m². Kompensationsgrad på knappt 1:1</p>
15	E45 Tingberg- Höne-bäck	521-3631-2010	7:11 16:9	2010	V	<p>Biotopskydd</p> <p>Intrång i fem stenmurar och en åkerholme.</p> <p>=> kompenseras med att stenarna från stenmurarana läggs upp i en ny stenmur och stenarna från åkerholmen läggs upp som ett röse.</p>

16	Nol-Älvängen syd	521-43885-2008	7:11	2008	JV	<p>Biotopskydd</p> <p>Intrång i två stenmurar och 4 småvatten</p> <p>=> kompenseras med att stenmuren flyttas och en våtmark för grod- och kräldjur anläggs.</p>
17	Hede-Älvängen, småvatten	521-78679-2008	7:11	2009	JV	<p>Biotopskydd</p> <p>Intrång i 11 småvatten och en stenmur.</p> <p>=> kompenseras med att stenmuren flyttas och en våtmark för grod- och kräldjur anläggs.</p>
18	Hede-Älvängen, bäckfåror	521-90720-2008	7:11	2008	JV	<p>Biotopskydd</p> <p>Två naturliga bäckfåror kulverteras.</p> <p>=> kompenseras med att bäcken grävs ur på ett ställe så att en vattenspegel bildas.</p>
19	E45. Älvängen- Älvhem	521-56803-2009	7:11	2008	V	<p>Biotopskydd</p> <p>Intrång i 10 småvatten, 3 åkerholmar, 1 odlingsröse och 2 stenmurar.</p> <p>=> kompenseras med en ny stenmur, odlingsröret flyttas.</p>

20	E45 Edet Rasta-Torpa Vattenverksamhet	535-22093-2010	26:9 11Kap	2011	V	Vattenverksamhet Omläggning och förlängning av väg-trummor, vilket kommer att öka mängden kulvertar med 330 m. => kompenseras med att man tar bort vandringshinder en äldre trumma och lägger ut lekgrus om det är möjligt om.
21	E45 Edet Rasta-Torpa Stenmur, småvatten	521-3179-2011	7:11 16:9	2011	V	Biotopskydd Påverkan av en stenmur. Konvertering och omgrävning av diken. => en ny våtmark på 200 m ² anläggs, samt restaurering och anläggning av diken. Återföring av en stenmur.
22	E45 Lilla Edet Biotopskydd	521-641-2011	7:11 16:9	2011	V	Biotopskydd Intrång i stenmurar (152 m) och öppna dike (176m). => kompensation i form av 150 m ² stenmur eller restaurering, samt 150 m ² våtmark.
23	E45 Lilla Edet	521-19730-2010 521-21407-2010	7:11 16:9	2011	V	Biotopskydd Intrång i 2 åkerholmar, öppna diken på

						<p>260 m, och 165 m bäck.</p> <p>=> kompensation i form av en våtmark på 200 m².</p>
24	E45 Ramstorp-Tingberg	521-18798-2011	7:11 16:9	2011	V	<p>Biotopskydd</p> <p>Intrång i två stenmurar.</p> <p>=> kompenseras genom att stenarna från stenmurarna läggs ovanpå de kvarstående murarna</p>
25	E45 Ramstorp-Tingberg stenmurar och småvatten	521-3632-2010	7:11 16:9	2011	V	<p>Biotopskydd</p> <p>Intrång i två stenmurar och två småvatten (kulvertering och omgrävning)</p> <p>=> kompenseras med ny våtmark på 100m² och att stenarna från stenmuren läggs upp i ändarna på kvarstående murar.</p>
26	Vetlanda-Prässebo 20 småvatten	521-103051-2009 521-8698-2010	7:11 16:9	2010	JV	<p>Biotopskydd</p> <p>Intrång i 20 småvatten, fyra åkerholmar och en stenmur.</p> <p>=> kompenseras genom att en damm för grod- och kräddjur anläggs och stenmuren ska läggas upp intill dammen. Nya</p>

27		Äskekärr	522-83389-2007	14 § Art- skydd	2008	V & JV	<p>diken ska anläggas. OBS: fem diken har tagits bort i ansökan då de behandlas i Miljödomstol</p> <p>Artskydd</p> <p>Fortplantningsområden och viloplats tas bort.</p> <p>=> kompenseras genom åtgärder som vid beslutstillfället inte var angivna utan som skulle planeras, men gynna groddjur.</p>
29		Norge-vänernbanan och V45 Nödunge-Nol småvatten, åkerholme	521-56536-2007	7:11	2007	V & JV	<p>Biotopskydd</p> <p>Intrång i en åkerholme, ett odlingsröse, tre stenmurar samt ett småvatten.</p> <p>=> småvatten kompenseras genom anläggning av nytt småvatten, nya stenmurar byggs eller befintliga renoveras eller läggs upp som stenröse.</p>
30		Norge-vänernbanan och V45 Nödunge-Nol småvatten, våtmarker	521-75413-2007	7:11	2007	V & JV	<p>Biotopskydd</p> <p>Intrång i småvatten och stenmurar.</p> <p>=> småvatten kompenseras genom anläggning av nytt småvatten, nya stenmurar byggs eller befintliga renoveras eller läggs upp som stenröse.</p>

31	Örebro län Östergötlands län	SAKNAS V50 Skänninge- Motala 37 objekt	521-9267-09	7:11 16:9	2009	V	Biotopskydd Öppna diken kulverteras. Samt intrång i 37 objekt – aller, åkerholmar, småvatten/våtmarke/diken, odlingsrösen och stenmurar. => kompenseras i form av en våtmark på 2ha.
32		V50 Skänninge- Motala 6 objekt	521-6627-09	7:11 16:9	2009	V	Biotopskydd Intrång i odlingsröse, ett dike kulverteras och en alle på 8 träd tas bort från en alle. => kompenseras genom att 32 lindar planteras.
33		Norrsten-Mjölby	525-6341-08	4§ Art- skydd	2008	JV	Artskyddsförordningen Intrång i landområde som nyttjas av större vattensalamander. => kompenseras genom att 20 lövträdsskott läggs ut och ett dike vidgas och fördjupas.
34		Södra Freberga	521-1388-04 521-3932-10 (förläng-	7:11 16:9	2004 2010	JV	Biotopskydd Intrång i ett kalkkärr.

35	Södra Freberga – Jerusalemviken	ning) 521-3989-10	7:28a	2010	JV	=> kompenseras genom att kärret flyttas till annan plats. Natura 2000 Intrånget består i att grundvatten sänks temporärt och att banvallen blir 2 m bredare och på så sätt går in i Natura 2000 området. Å andra sidan medför denna lösning att de planerade ingreppen som redan beviljats minskar. => kompenseras genom kalkkärrsytor restaureras (mängden nämns inte men den samordnas med andra kompensationsåtgärder som kopplats till projektet, se Södra Freberga.
36	V687 Stureförs- Harvestad	521-24368-08	7:11 16:9	2009	V	Biotopskydd Intrång i två våtmarker, ett dike och två odlingsrösen. => kompenseras genom att odlingsrösen flyttas och tre nya våtmarker anläggs som har samma yta.

KOMMUN

	KOMMUN				
37	Järfälla	Görvälns naturreservat	Mbn 2009-001181	7:7	2010
	Naturreservat	JV			
	<p>Tvåspårig järnväg utökas till fyra spår.</p> <p>Intrång i 12 500 m² naturreservat och påverkan på naturmiljö, kulturmiljö samt friluftsliv och rekreation.</p> <p>=> kompenseras genom en rad åtgärder: lindalle, djurtrummor, stängsel, groddammar, skötselåtgärder. Sand som biotop för insekter, ekar, ny entré, överdäckning, informationsskyltar, flytt av skålgropstenar.</p>				

MARK- OCH MILJÖDOMSTOL

38	Värnersborgs tingsrätt	V45/E20 Sävån	Mål Nr M 144-06	7:28b 11Kap	2006
	Naturreservat	V			
	<p>Natura 2000 och Vattendom</p> <p>Två broar med tillfarsbankar samt erosionsskydd ska byggas.</p> <p>Ingrepp i strandbrinkar och strandvegetation.</p>				

39	Norge-Vänerbanan Velandabäcken	Mål nr M 3809-09	11Kap 7:11	2010	JV	=> kompenseras genom att befintliga exploaterade ytor görs naturlika, här genom att en betongbrygga riva och vegetation planteras. Vattendom och Biotopsskydd Ingrepp består i att en bäck grävs om och att erosionsskydd byggs. Sen står det ”kompensationsåtgärder som kan komma att erfordras ska tas fram i samråd med och godkännas av tillsynsmyndighet”.
41	Norge-Vänerbanan Velandanda, grundvatten	Mål nr M 3783-09	11Kap 7:11 Art- skydd	2010	JV	Vattendom, Biotopsskydd och Art- skyddsförordningen Ingrepp består i att grundvatten leds bort, att en damm tas bort och en mindre bäck leds om. Sen står det ”kompensationsåtgärder som kan komma att erfordras ska tas fram i samråd med och godkännas av tillsynsmyndighet”. Och att Banverket planerar att i samförstånd med markägare anlägga nya småvatten för bla. grodor.

42	Norge-Vänerbanan Järnvägsbro över Lillån	Mål nr M 3714-09	11Kap 7:11	2010	JV	Vattendom och Biotopsskydd Ingrepp består i att en järnvägsbro och påldäck byggs, inklusive erosionsskydd, samt att grundvatten leds bort. Sen står det ”kompensationsåtgärder som kan komma att erfordras ska tas fram i samråd med och godkännas av tillsynsmyndighet”.
43	Norge-Vänerbanan Sandliden	Mål nr M 3713-09	11Kap 7:11	2010	JV	Vattendom och Biotopsskydd Ingrepp består i att grundvatten leds bort. Sen står det ”kompensationsåtgärder som kan komma att erfordras ska tas fram i samråd med och godkännas av tillsynsmyndighet”.
44	Norge-Vänerbanan Stenliden	Mål nr M 3224-09	11Kap 7:11	2010	JV	Vattendom och Biotopsskydd Ingrepp består i att grundvatten leds bort. Sen står det ”kompensationsåtgärder som kan komma att erfordras ska tas fram i samråd med och godkännas av tillsynsmyndighet”.
45	Norge-Vänerbanan Sjökullen	Mål nr M 3121-09	11Kap 7:11	2010	JV	Vattendom, Biotopsskydd och Art- skyddsförordningen

46	Norge-Vänerbanan Ångarna	Mål nr M 108-10	Art- skydd	2010	JV	<p>Ingrepp består i att grundvatten leds bort.</p> <p>Sen står det ”kompensationsåtgärder som kan komma att erfordras ska tas fram i samråd med och godkännas av tillsynsmyndighet”.</p> <p>Vattendom och Biotopsskydd</p> <p>Ingrepp består i att grundvatten leds bort och vatten från en damm.</p> <p>Sen står det ”kompensationsåtgärder som kan komma att erfordras ska tas fram i samråd med och godkännas av tillsynsmyndighet”.</p>
47	Norge-Vänerbanan Brännemossen	Mål nr M 109-10	11Kap 7:11 Art- skydd	2010	JV	<p>Vattendom, Biotopsskydd och Art-skyddsförordningen</p> <p>Ingrepp består i att grundvatten leds bort och ett diken tas bort.</p> <p>Sen står det ”kompensationsåtgärder som kan komma att erfordras ska tas fram i samråd med och godkännas av tillsynsmyndighet”.</p>
48	E45 Brodalsbäcksravinen	Mål nr M 341-11	11Kap Art-	2011	V	<p>Vattendom och Artskyddsförordningen</p> <p>Stabilitetsåtgärder vid och i anslutning till</p>

			skydd		<p>en bäck.</p> <p>Ingreppet består i att höja bäcken, ta bort, strypa kulvertar samt lägga nya, ta bort och ersätta våtmarkspartier, flytta bäckparti. Vidare kommer delar av ravinen att fyllas igen.</p> <p>Kompensationsliknande åtgärder nämns men inte som kompensation, som anläggandet av en våtmark.</p> <p>I domslutet står att ”kompensationsåtgärder som kan komma att erfordras ska tas fram i samråd med och godkännas av tillsynsmyndigheterna”.</p> <p>Som ytttrande står att LS tillstyrker att dispens från Artskyddsförordningen lämnas förutsatt att kompensationsåtgärder som redovisas i MKBn (se sid 30) och i ansökan om dispens genomförs. Tydliggen utgör våtmarken kompensationsåtgärden om man läser vidare i domslutet. Men då är den kopplad till beslutet om artskydd och inte 11 kap.</p>
--	--	--	-------	--	---

Bilaga 8. Översiktlig beskrivning av fall

	Beslut, Diarienummer	Finns beskrivning av miljökompensationsåtgärd	Inriktning
Blekinge län	535-2227-11; 521-2228-11; 525-1379-11	Angiven	Biotopskydd
Gävleborgs län	535-1111-10; 525-1328-10	Angiven	Vattenverksamhet
Stockholms län	5112-13359-2012; 0123-02-001	Angiven. Anm: Pengar till en fond	Inträng i naturreservat
Värmlands län	521-876-11	Angiven	Biotopskydd
Västerbottens län	521-7189-2010	Hänvisning. Anm: Kompensation är beskriven i förstudie	Inträng i Natura 2000 område
Västernorrlands län	522-226-06; 84-214-02; 231-5559-00	Tas fram senare. Anm: Pengar till en fond	Inträng i fågelskyddsområde
Västra Götalands län	521-29966-2011	Angiven	Biotopskydd
	521-35113-2008	Angiven	Biotopskydd
	521-73376-2009	Angiven	Biotopskydd
	521-11705-2012	Angiven	Biotopskydd
	521-105570-2008	Angiven	Biotopskydd
	521-109753-2007	Tas fram senare. Anm: hänvisning till ett strandängs- och kompensationsprogram	Biotopskydd
	521-98181-2007	Tas fram senare	Inträng i Natura 2000 område
521-6193-2008	Anm: Pengar	samt strandskydd	
521-3681-2010	Angiven	Biotopskydd	
521-22100-2010	Angiven	Biotopskydd	
521-3631-2010	Angiven	Biotopskydd	
521-43885-2008	Angiven	Biotopskydd	

	521-78679-2008	Angiven	Biotopskydd
	521-90720-2008	Angiven	Biotopskydd
	521-56803-2009	Angiven	Biotopskydd
	535-22093-2010	Angiven	Vattenverksamhet
	521-3179-2011	Angiven	Biotopskydd
	521-641-2011	Angiven	Biotopskydd
	521-19730-2010; 521-21407-2010	Angiven	Biotopskydd
	521-18798-2011	Angiven	Biotopskydd
	521-3632-2010	Angiven	Biotopskydd
	521-103051-2009; 521-8698-2010	Angiven	Biotopskydd
	522-83389-2007	Tas fram senare. Anm: Samordnas med kompensationsåtgärder i andra projekt	Artskydd
	521-56536-2007	Angiven	Biotopskydd
	521-75413-2007	Angiven	Biotopskydd
Östergötlands län	521-9267-09	Angiven	Biotopskydd
	521-6627-09	Angiven	Biotopskydd
	525-6341-08	Angiven	Artskyddsförordningen
	521-1388-04; 521-3932-10 (förlängning)	Angiven; Men planeras senare	Biotopskydd
	521-3989-10	Angiven; Anm: Men samordnas med kompensationsåtgärder i andra projekt	Natura 2000
	521-24368-08	Angiven	Biotopskydd

	Beslut, Diarienummer	Detaljnivå	Inriktning
Järfälla kommun	Mbn 2009-001181	Angiven	Naturresevat
Vännersborgs tingsrätt	Mål Nr M 144-06	Angiven	Natura 2000 och Vattendom
	Mål nr M 3809-09	Tas fram senare	Vattendom och Biotopsskydd
	Mål nr M 3783-09	Angiven	Vattendom, Biotopsskydd och Artskyddsförordningen
	Mål nr M 3714-09	Tas fram senare	Vattendom och Biotopsskydd
	Mål nr M 3713-09	Tas fram senare	Vattendom och Biotopsskydd
	Mål nr M 3224-09	Tas fram senare	Vattendom och Biotopsskydd
	Mål nr M 3121-09	Tas fram senare	Vattendom, Biotopsskydd och Artskyddsförordningen
	Mål nr M 108-10	Tas fram senare	Vattendom och Biotopsskydd
	Mål nr M 109-10	Tas fram senare	Vattendom, Biotopsskydd och Artskyddsförordningen
	Mål nr M 341-11	Tas fram senare	Vattendom och Artskyddsförordningen

Nationell kartläggning av miljökompensation kopplat till väg- och järnvägsprojekt

I miljöbalken finns möjlighet att ställa krav på kompensationsåtgärder för intrång i allmänna intressen. Under hösten 2012 startades ett forskningsprojekt i samverkan mellan SLU och Trafikverket som heter ”Utvärdering av miljökompensation vid väg- och järnvägsprojekt”. Projektet syftar till att kartlägga och utvärdera beslutad eller genomförd miljökompensation inom Trafikverkets väg- och järnvägsprojekt. Projektet syftar även till att ge vägledning om terminologi, lagkrav, och juridiska frågeställningar om framförallt markfrågor, samt att ge en översiktlig omvärldsanalys.

Kartläggningen inriktas på formell kompensation kopplat till väg- och järnvägsprojekt, vilket innefattar alla prövningar av tillstånd eller dispens enligt miljöbalken (MB), eller upphävande av dessa, där krav på kompensation finns uttryckt i lagtext kopplat till prövningen eller generellt får ställas enligt 16 kap. 9§ MB. Exempel kan vara dispenser inom natur- eller kulturreservat, biotopskyddsområden och tillstånd inom Natura 2000-områden eller andra tillstånd som berör allmänna intressen, se tabell med exempel på lagrum nedan.

MB 16 kap. 9 § Tillstånd eller dispens och upphävande av tillstånd eller dispens får förenas med skyldighet att utföra eller bekosta

1. särskild undersökning av berört område,
2. särskilda åtgärder för att bevara berört område, och
3. **särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför.**

MB 7 kap. 29 § Trots bestämmelserna i 28 b § får tillstånd enligt 28 a § lämnas, om

1. det saknas alternativa lösningar,
2. verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och
3. **de åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses.**

MB 7 kap. 7 § Länsstyrelsen eller kommunen får meddela dispens från föreskrifter som den har meddelat för ett naturreservat, om det finns särskilda skäl...Beslut om upphävande eller dispens får meddelas endast om intrånget i naturvärdet **komponeras** i skälig utsträckning på naturreservatet eller på något annat område.

I arbetet med att kartlägga kompensation behöver vi din hjälp med att identifiera projekt med kompensationsåtgärder. Det är därför en stor hjälp för oss om du ges oss din:

- din **kontaktuppgift**
- **projektnamn** och **diarienummer på beslut**
- gärna beslutet i sin helhet (tex en PDF-fil)

Sänd informationen senast 2012-12-15 till: kompensation@slu.se

Ett stort tack för din medverkan!

Jesper Persson

Till projektledare inom Trafikverket
Investering och Stora Projekt samt
Miljöspecialister inom Investering,
Stora Projekt och Underhåll
via chefer

Nationell kartläggning av miljökompensation inom Trafikverket

I miljöbalken finns möjlighet att ställa krav på kompensationsåtgärder för intrång i allmänna intressen. Under hösten 2012 startades ett forskningsprojekt i samverkan mellan SLU och Trafikverket som heter ”Utvärdering av miljökompensation vid väg- och järnvägsprojekt”. Projektet syftar till att kartlägga och utvärdera beslutad eller genomförd miljökompensation inom Trafikverkets väg- och järnvägsprojekt. Projektet syftar även till att ge vägledning om terminologi, lagkrav, och juridiska frågeställningar om framförallt markfrågor, samt att ge en översiktlig omvärldsanalys.

Kartläggningen inriktas på formell kompensation kopplat till väg- och järnvägsprojekt, vilket innefattar alla prövningar av tillstånd eller dispens enligt miljöbalken (MB), eller upphävande av dessa, där krav på kompensation finns uttryckt i lagtext kopplat till prövningen eller generellt får ställas enligt 16 kap. 9 § MB. Exempel kan vara dispenser inom natur- eller kulturresevat, biotopskyddsområden och tillstånd inom Natura 2000-områden eller andra tillstånd som berör allmänna intressen, se tabell med exempel på lagrum nedan.

MB 16 kap. 9 § Tillstånd eller dispens och upphävande av tillstånd eller dispens får förenas med skyldighet att utföra eller bekosta

1. särskild undersökning av berört område,
2. särskilda åtgärder för att bevara berört område, och
3. **särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför.**

MB 7 kap. 29 § Trots bestämmelserna i 28 b § får tillstånd enligt 28 a § lämnas, om

1. det saknas alternativa lösningar,
2. verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och
3. **de åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses.**

MB 7 kap. 7 § Länsstyrelsen eller kommunen får meddela dispens från föreskrifter som den har meddelat för ett naturreservat, om det finns särskilda skäl... Beslut om upphävande eller dispens får **meddelas endast om intrånget i naturvärdet kompenseras i skäligen utsträckning på naturreservatet eller på något annat område.**

I arbetet med att kartlägga kompensation behöver vi din hjälp med att identifiera projekt med kompensationsåtgärder. Projektet behöver inte vara genomfört/byggt men det ska finnas ett beslut om vilka kompensationsåtgärder som ska genomföras, dessa bör även vara utredda och projekterade. Det är en stor hjälp för oss om du fyller i bifogad tabell i så stor utsträckning du kan. Är det uppgifter du inte har så söker vi själva vidare.

Om du har exempel på kompensationsåtgärder som genomförts på "frivillig" väg och som inte är kopplade till särskilda krav vid en prövning kan även dessa läggas till i tabellen. Markera då att dessa är "frivilliga".

Ett mindre urval av de kompensationsåtgärder som kartläggs kommer att studeras närmare genom intervjuer och djupare studier av dessa prövningar. Analysresultat och erfarenheter kommer att sammanställas i en rapport.

Svar ska vara projektet tillhanda senast 2012-12-19.

Ett stort tack för din medverkan!

Med vänlig hälsning,

Jesper Persson, SLU

Kontaktperson inom Trafikverket:
Malin Delvenne, IVtn tel: 010-123 74 43

Bilaga: Tabell för i ifyllande av projekt

Referenser

- BBOP (2009). Biodiversity Offset Design Handbook. Business and Biodiversity Offset programme. Washington.
- BBOP (2012). Guidance Notes to the Standard on Biodiversity Offsets. Washington, D.C., Business and Biodiversity Offsets Programme.
- Beder, S. (2006). *Environmental principles and policies: an interdisciplinary introduction*. Sterling, Va., Earthscan.
- Conway, M., M. Rayment, et al. (2013). Exploring potential demand for and supply of habitat banking in the EU and appropriate design elements for a habitat banking scheme: Final Report submitted to DG Environment, GHK Consulting Ltd: 107.
- Darbi, m., H. Ohlenburg, et al. (2009). International approaches to Compensation for Impacts on Biodiversity: Final Report. Dresden, Berlin, Leibniz Institute, Berlin University of Technology.
- Ds 1997:52 (1997). *Kompensation för förlust av miljövärden*. Stockholm, Fritze.
- European Commission (2001). Environment 2010: 2001-2010 6th EU Environment Action Programme. Our Future, Our Choice, Office for Official Publications of the European Communities.
- Europeiska kommissionen (2000). *Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden : artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG*. Luxemburg, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer.
- Grahn Danielson, B., Rönn, M. och Swedberg, S. (red) (2014). *Kulturarv i samhällsplaneringen – kompensation av kulturmiljövärden*. Stockholm, Rio Kulturlandskapet.
- Hårklau, S. E. (2013). Kompensasjon av jordbruks- og naturområder: Litteraturstudie med anbefalinger og vurderinger av kostnader Samferdseldepartementet, Rapport 124873/01.
- Hägglund, T. and A. Enetjärn (2014). Ekologisk kompensation – sammanställning från två nationella konferenser, Trafikverket.
- International Finance Corporation (2012). Biodiversity Conservation and Sustainable Management of Living Natural Resources.
- Jordbruksverket (2013). Översyn av det generella biotopskyddet. 2013:10: 120.
- Løvdal, I., T. H. Korshavn, et al. (2013). Kategorisering og vurdering av mulig omfang av kompensasjon for natur og –

- jordbruksområden i samferdselprojekter, Rambøll Utredning, juni 2013: 195.
- Maija, K., M. Kimmo, et al. (2009). Kompensaation mahdollisuudet liikennehankkeissa. Helsinki, Ympäristöministeriö, Suomen Ympäristö (Miljöministeriet, Finlands miljöcentral).
- McKenney, B. (2005). Environmental Offset Policies, principles, and Methods: A Review of Selected Legislative Frameworks. biodiversityneutralinitiative.
- McKenney, B. A. and J. M. Kiesecker (2010). "Policy development for biodiversity offsets: A review of offset frameworks." *Environmental Management* 45(1): 165-176.
- Ministry of Environment and Sustainable Development (2012). Manual for allocating offsets for loss of biodiversity, Ministry of Environment and sustainable development, Republic of Colombia: 47.
- National Research Council (2001). *Compensating for wetland losses under the Clean Water Act*. Washington, D.C., National Academy Press.
- Naturvårdsverket (1995). *Aktionsplan för biologisk mångfald*. Stockholm, Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket (2003). *Natura 2000 i Sverige : handbok med allmänna råd*. Stockholm, Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket (2012a). Biotopskyddsområden: Vägledning om tillämpningen av 7 kapitlet 11 § miljöbalken: 179.
- Naturvårdsverket (2012b). Grön infrastruktur: Redovisning av regeringsuppdrag.
- Oxford Brookes University (2001). Metodik för bedömningar enligt art. 6.3 - 6.4 i habitatdirektivet: Artikel 6(3) och Artikel 6(4) av Direktiv 92/43/EEG, Bedömningar av planer och projekt som på ett betydande sätt kan påverka Natura 2000-områden. Naturvårdsverkets översättning. Oxford, Oxford Brookes University.
- Persson, J. (2011). *Att förstå miljökompensation*. Göteborg, Melica Media.
- Pettersson, H. (2004). Compensation within Environmental Impact Assessment in Sweden and the United Kingdom. *Institute of Water and Environment*, Cranfield University at Silsoe: 49.
- Proposition 2011/12:118 (2012). Planeringssystem för transportinfrastruktur. Regeringens proposition 2011/12:118.
- Proposition (2005). Århuskonventionen.

- REMEDE (2007). Toolkit for Performing Resource Equivalency Analysis to Assess and Scale Environmental Damage in the European Union. *Deliverable 13 to the Sixth Framework programme*. Resource Equivalency Methods for Assessing Environmental Damage in the EU (REMEDE).
- Rundcrantz, K. (2007). *Environmental compensation for disrupted ecological functions in Swedish road planning and design*. Alnarp, Dept. of Landscape Architecture, Swedish University of Agricultural Sciences.
- Rundcrantz, K. and E. Skärbäck (2003). "Environmental compensation in planning: A review of five different countries with major emphasis on the German system." *European Environment* 13(4): 204-226.
- Rydell – Andersson, K. (2009). Miljökompensation vid exploatering av Natura 2000: En jämförande studie av Sverige, Tyskland och Nederländerna. *Examensarbete / Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap, Sveriges lantbruksuniversitet, Alnarp*.
- Samferdseldepartementet (2013). Fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder ved samferdselsutbygging.
- SOU 2013:68 (2013). *Synliggöra värdet av ekosystemtjänster : åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster : betänkande*. Stockholm, Fritze.
- Statens naturvårdsverk (1993). *Ett miljöanpassat samhälle: Naturvårdsverkets aktionsprogram Miljö '93*. Solna, Statens naturvårdsverk.
- ten Kate, K., J. Bishop, et al. (2004). Biodiversity offsets: Views, experience, and the business case. Cambridge, UK.
- Trafikverket (2011). Miljökonsekvensbeskrivning för vägar och järnvägar: handbok – metodik. Publikation 2011:090.
- Tucker, G., B. Allen, et al. (2013). Policy Options for an EU No Net Loss Initiative, Report to the European Commission, Institute for European Environmental Policy, London.
- UN. (1982). "World Charter for Nature." *UN GA RES 37/7* Retrieved 4 June, 2008, from <http://sedac.ciesin.columbia.edu/entri/texts/world.charter.for.nature.1982.html>.
- VVFS 2007:223 (2007). Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m. i förstudier, vägutredningar och arbetsplaner. Vägverkets författningssamling, Vägverket.

- Vägverket (2002). *Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn. Del 2 Metodik*. Borlänge, Vägverket.
- Vägverket and Länsstyrelsen i Skåne län (2004). *Kompensation vid förlust av miljövärden: samsyn mellan Länsstyrelsen i Skåne län och Vägverket Region Skåne*. Malmö, Länsstyrelsen.

Miljökompensation innebär att en verksamhetsutövare gottgör för intrång eller skada på miljön och kan liknas med *polluter pays principle*. Krav på miljökompensation har funnits i Miljöbalken i cirka 15 år och används i flera länder runt om i världen. I den här rapporten har vi kartlagt och analyserat miljökompensationsåtgärder som har vidtagits vid väg- och järnvägsprojekt. Vi har även beskrivit terminologi, lagkrav, principer och metodologi kopplade till miljökompensation, och gett en översiktlig omvärldsbeskrivning av miljökompensation i och utanför Sverige. Den övergripande målsättningen är att öka kunskapen om miljökompensation inom väg- och järnvägssektorn, och att föreslå olika vägar för hur Trafikverket kan utveckla användandet av miljökompensation.

Juridiskt finns möjlighet för prövningsmyndigheter att ställa krav på miljökompensation vid intrång på skyddade områden och vid vattenverksamhet. Om Trafikverket har politiskt stöd kan även mer omfattande kompensation ske frivilligt, vilket troligen är den bästa vägen att gå om miljökompensation ska utvecklas offensivt. Kartläggningen visade att 37 beslut om miljökompensation har krävts av länsstyrelser och kommuner under perioden 1999–2012 och majoriteten av dessa kan kopplas till biotopskyddsärenden. Hela 90 % av alla länsstyrelser hade tagit endast ett eller inget beslut om krav på miljökompensationsåtgärder. Generellt kan sägas att miljökompensationsåtgärderna var av samma typ som skadan och låg omfångsmässigt i paritet med ingreppet. Ett typiskt exempel är ett intrång på en 152 meter lång stenvmur och 176 meter öppna diken som kompenserades med 150 meter ny stenvmur och 150 m² våtmark. När Trafikverket utvecklar råd för praktisk tillämpning föreslår vi att följande aspekter uppmärksammas:

- Vid kompensation bör alla dimensioner av miljöbegreppet inkluderas, vilket även omfattar rekreation och kulturmiljö.
- Kompensationsgrader på över 1:1 bör användas för att inkludera aspekter som osäkerhet, tid, aktörsperspektiv och kvalitet.
- Landskapsperspektiv kan ge flexibilitet så att lösningar kan identifieras och lokaliseras på så passande platser som möjligt.
- Frågan om genomförandet av miljökompensationsåtgärder utanför vägområde borde utredas och även långsiktiga skötselaserpekter.
- Satsa på samordning, översyn och transparens av aktiviteter kopplade till miljökompensation och miljökonsekvensbeskrivningar.

Författare: **Jesper Persson**, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning, SLU. **Marie Appelstrand**, Rättssociologiska institutionen och Institutionen för handelsrätt, Lunds Universitet. **Anders Hedlund**, Kulturmiljöavdelningen, Riksantikvarieämbetet. **Anders Larsson**, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning, SLU.