

Johanneshov 20170308

**Remiss av Riksintrasseutredningens betänkande - Planering och beslut för hållbar Utveckling Diarienummer: M2015/04128/Nm**

## **Inledning**

Branschföreningen Svensk Torv har 55 medlemsföretag och är en samarbetsorganisation för torvproducenter och användare av torv för energiändamål, yrkesmässig trädgårdsodling och hobbyodling som substrat och jordförbättring, jordförbättrare och som strö för djurhållning. Syftet är bland annat att informera om torv och verka för att torv och torvmark förvaltas på ett hållbart sätt.

Svensk Torv har av Helena Rudin, Miljö- och energidepartementet, getts möjlighet att avge ett yttrande med förlängd tid och vill anföra följande synpunkter.

## **Generella synpunkter**

Det är ett imponerande arbete som riksintrasseutredningen har utfört genom kartläggningen av riksintrassena och hanteringen av dessa sedan slutet av 1970-talet. Ett särskilt påpekande är att NRL-propositionen från 1985 (prop. 1985/86:3) angav mycket detaljerade riktlinjer för arbetet med riksintrassen. Dessa riktlinjer följdes dock inte upp och implementerades inte heller på ett systematiskt sätt i planering och prövning via föreskrifter från regeringen. Det blev därför en uppgift för de olika myndigheterna att på egen hand följa upp och bestämma tillämpningen av bestämmelserna i propositionen.

De allmänna bestämmelserna om olika markanvändningsintrassen i 3 kap 5 - 9 §§ 1 st Miljöbalken har heller knappast uppmärksammats, jämfört med bestämmelserna i 2 stycket i aktuella lagrum om riksintrassen för olika intrassen. Det har också saknats en mer systematisk överblick och uppföljning av myndigheternas arbete, bland annat från Boverkets tolkning av olika intrassen enligt 3 kap Miljöbalken.

Svensk Torv tillstyrker de överväganden och förslag som redovisas av utredningen vad gäller den föreslagna utformningen av bestämmelserna i 3 kap Miljöbalken. Våra egna erfarenheter och uppfattningar överensstämmer väl med utredningen. Svensk Torv vill särskilt lyfta fram följande frågor:

Frågan om riksintrassen för naturvård enligt 3 kap 6 § Miljöbalken som redovisas av Naturvårdsverket hanteras på ett sätt av myndigheten som inte överensstämmer med de riktlinjer som lades fast i förarbetena till Miljöbalken och de särskilda bestämmelser som finns i *Enklare och bättre täktbestämmelser* (Prop. 2007/08:144). Utredningens förslag skulle skapa en bättre balans när det gäller att försäkra sig om att det sker en rimligare avvägning mellan olika intrassen.

Svensk Torv anser att SGU mer aktivt borde lyfta fram frågan om hur torv ska hanteras som ett allmänt intresse eller riksintresse. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av hur bestämmelserna om ämnen och mineral behandlades i prop. 1985/86:3 och hanteringen av frågan i torvutredningen 2002, som vi återkommer till.

En brist har varit att klimatfrågan inte vägs in i hanteringen av ärenden enligt 3 kap. Miljöbalken, utan det är mer tillfälligheter som avgör om och hur frågan aktualiseras och vägs mot andra intressen i samband med prövning av konkreta ärenden då 3 kap. Miljöbalken tillämpas. Att som nu föreslå att man för in och tydliggör klimat i 3 kap. Miljöbalken anser Svensk Torv vara positivt och väl motiverat med hänvisning bl.a. till den senaste forskningen från TorvForsk som visar att dränerad torvmark läcker lika mycket koldioxid som hela Sveriges transportsektor. Torvbranschen kan medverka till att lösa detta problem om torven skördas, används på ett effektivt och hållbart sätt samt marken efterbehandlas till kolinbindande skog, våtmark eller fågelsjö.

## **Erfarenheter av nuvarande tillämpning av vissa bestämmelser om riksintresse enligt 3 kap Miljöbalken**

### **Allmänna synpunkter**

Det finns genomgående en dålig kunskap om innebörden av riksintressen enligt 3 kap. och särskilt 3 kap 5-9 §§ gäller verksamhetsanknutna riktlinjer som ska prövas av regeringen eller prövande myndigheter. Det skapar ett problem genom att vissa myndigheter, som Naturvårdsverket, argumenterar för att riksintressen enligt 3 kap. 6 § har egenskaper som överensstämmer med 4 kap Miljöbalken - som är riksintressen som riksdagen har beslutat om, och inte enbart bygger på en bedömning av Naturvårdsverket. Svensk Torv vill också i likhet med utredningen betona att tillämpningen av 3 kap 5 - 9 §§ Miljöbalken som avser allmänna intressen till skillnad från 2 st. aktuella lagrum aldrig egentligen har tillämpats av ansvariga myndigheter. Att utredningen nu lyfter fram denna fråga anser vi vara mycket viktigt.

### **4.8 Naturvård (3 kap. 6 §)**

Branschföreningen Svensk Torv anser att det finns ett godtycke vad gäller bedömning av riksintressen som sker av Naturvårdsverket och att den uppstramning som sker av utredningen vad gäller dessa intressen är mycket angelägen. När det gäller tillämpningen av 3 kap 6 § 2 st. NRL vill vi hänvisa till specialmotiveringen i 1985/86:3 s. 164 där det framhålls följande om urvalet av områden som ska omfattas av bestämmelserna rörande naturvård och kulturminnesvård:

”För att 6 § andra stycket skall vara tillämpligt bör krävas att området eller miljön i fråga skall ha få motsvarigheter i landet. Det kan gälla områden med representativa exempel på landskapstyper eller naturtyper. Området bör särskilt väl belysa olika skeden i natur- och kulturlandskapets utveckling. Det kan också gälla områden av stor betydelse som referensområden för utbildning och den vetenskapliga forskningen.”

Den tillämpning av riksintressebestämmelsen som har skett inom Naturvårdsverket har inte verkställts enligt de riktlinjer om restriktivitet som anges i propositionen. Istället har riksintressena för naturvård expanderat antals- och arealmässigt under åren vilket bl.a. har kommit att kritiserats av Boverket vid olika tillfällen och uppmärksammats av utredningen. Tillämpningen av den stoppregel som redovisas i prop. 2008/09:144 *Enklare och bättre täktbestämmelser* finns i Miljöbalken (9 kap 6 g §) innebär att torvtäkter inte får lokaliseras till våtmarker som utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö. Naturvårdsverket (s.19f i propositionen) redovisar därvid bl.a. alla områden där torvmarkens naturvärden medfört att ett område utsetts till riksintresse för naturvärden.

Naturvårdsverket drar därmed undan den möjlighet som dels öppnas genom prövningen av rekvisitet *påtaglig skada* om det endast finns ett riksintresse enligt 3 kap 6 § 2 st., dels prövningen enligt 3 kap 10 § Miljöbalken om det finns motstående, konkurrerande riksintressen, för en viss plats.

Denna rekommendation med en delvis vilseledande koppling till Miljöbalken ingår mer generellt i Naturvårdsverkets vägledning för lokalisering av torvtäkter år 2014 (*Prövningsvägledning för torvtäkter – Lokalisering* rapport 6605 februari 2014). Vägledningen är särskilt viktig eftersom den bildar utgångspunkt för länsstyrelsernas och Miljöprövningsdelegationens handläggning av ärenden enligt torvlagen. Detta innebär med andra ord att de riktlinjer som Naturvårdsverket föreslår som tolkning av innebörden av Miljöbalken strider mot de intentioner som finns i förarbetena till tidigare refererad proposition om täktprövning enligt Miljöbalken. Detta är en allvarlig misstolkning av myndigheten.

#### **4.11 Värdefulla ämnen eller mineral 3 kap 7 § MB**

Svensk Torv noterar att riksintresseutredningen i slutbetänkandet lyfter fram att bestämmelserna i 3 kap 7 § även är tillämpliga på torv. Vi vill samtidigt erinra om vad föredraganden anförde i denna fråga i prop. 1985/86:3 sid 70-71:

”För egen del anser jag det vara naturligt att de myndigheterna som besitter sakkunskap inom ämnesområdet ges ansvaret för att bedöma vilka råvaruresurser i marken och vattnet som behöver ges sådant skydd som bestämmelserna syftar till. Avsikten med mitt förslag till bestämmelser är ju närmast att ge stöd för de samhällsplanerande organen, inte minst för kommunerna, att slå vakt om möjligheterna att exploatera viktiga malm- och mineraltillgångar, torvtillgångar m.m. genom att

undvika etablering av verksamheter som kan hindra eller påtagligt försvåra en från samhällets synpunkt önskvärd utvinning.”

Såvitt vi vet har SGU endast vid ett tillfälle beslutat om att avsätta en torvtäkt som ett område av riksintresse enligt 3 kap 7 § 2 st. och det gäller *Östra Tönningflon* i Härjedalens kommun. SGU har i övrigt visat ett mycket litet intresse för att hantera torv inom ramen för 3 kap Miljöbalken på ett sätt som förutsattes ske enligt prop. 1985/86:3.

I sammanhanget förtjänar nämnas att torvutredningen *Uthållig användning av torv (SOU 2002:100 s. 17)* särskilt analyserat framväxten av bestämmelserna om riksintressen (3 kap. MB) och – i enlighet med direktiven – deras tillämpning och kommit fram till att energitorv kan utgöra ett ämne som kan utpekas som riksintresse enligt 3 kap. 7 MB. SGU som ansvarat för detta har enligt utredningen inte ansett det rimligt att avsätta de stora resurser som skulle krävas för en total genomgång av landets torvresurser i detta syfte utan att begränsa sig till de få fall då frågan aktualiseras.

Detta har, enligt torvutredningen, lett till att det råder en obalans mellan redovisning av riksintressen för energitorvfyndigheter och andra intressen (natur- och kulturmiljöintressen, friluftsliv, rennäring) vilket kan försvåra myndigheternas och företags bedömningar av koncessionsansökningar och avvägningar mellan olika intressen.

Torvutredningen ansåg därför att ett tidsbegränsat uppdrag bör ges åt SGU att göra geografiskt mera begränsade inventeringar av torvmarker – även områden påverkade av jordbruk och skogsbruk – som från olika synpunkter kan anses lämpliga för torvutvinning (förslagsvis kallade torvförsörjningsområden). Områden kan innehålla delar som kan bedömas som riksintressen för ämnen och material men anses undvika områden där starka motstående intressen etablerats, såsom områden i myrskyddsplanen (MSP) och givetvis Natura 2000-områden, nationalparker, natur- och kulturresevat. Resultatet bör bli ett bättre planerings- och beslutsunderlag både för företag och för myndigheter. Utredningen bedömer att besparingar uppkommer i hanteringen av enskilda koncessionsärenden, genom att man delvis kan styra utvinningen så att man förebygger konflikter mellan olika intressen. En fortsatt utvinning och användning av energitorv, med hänsynstagande också till andra viktiga samhällsintressen, bör underlättas av detta förfarande.

Utredningens förslag har remissbehandlats, men inte blivit föremål för några åtgärder i denna del. Vi anser att dessa överväganden och förslag borde kunna ligga till underlag för hur frågan om torv kan hanteras i samband med bestämmelserna om ämnen och material i 3 kap 7 §. Vi anser att SGU bör få i uppdrag att genomföra det uppdrag som föreslogs i torvutredningen.

Samtidigt kan vi konstatera att riksintresset för torv enligt 3 kap 7 § Miljöbalken endast avser energitorv kopplat till SGU medan odlingstorv inte omfattas.

Eftersom torvlagen avvecklades från den 31 december 2016 anser vi att bestämmelserna rörande torv i 3 kap bör utvidgas från att endast avse energitorv till att avse all användning

av torv i industriell skala, dvs. energi-, odlings- och strötorv samt användning av torv för olika industriella ändamål.

### **SGUs ansvar för torv bör uppdateras**

Under senare år har intresset för att ta i anspråk torv för odlings- och andra industriella ändamål än energi ökat både absolut och relativt i jämförelse med energitorv. I samband med ansökningar om torvtäkt brukar framhållas att torv som utvinns för odlingsändamål ofta går på export eftersom deras egenskaper är särskilt viktiga för odlingsbranschen på kontinenten och därför är viktiga för handelsbalansen.

Vi föreslår därför att SGUs ansvar för överblick över den industriella användningen av torv i sin helhet enligt 3 kap 7 § Miljöbalken bör utsträckas till även annan industriell användning av torv än för energiändamål. Detta bör komma till uttryck i den särskilda förordningen om hushållning med mark och vattenområden eller i specialmotiveringen till det aktuella lagrummet.

### **12.5 Begränsad klimatpåverkan. Klimatanpassningsåtgärder eller åtgärder som i övrigt har betydelse för att anpassa användningen av mark och vatten till ett förändrat klimat**

Genom att lyfta in klimat i 3 kap Miljöbalken erkänns betydelsen av att integrera dränerade torvmarker i de avvägningar som ska ske enligt detta kapitel – det skapar en mer rimlig avvägning mellan olika intressen när det gäller utveckling av ett energisystem som bygger på icke fossila energikällor för att skapa ett hållbart energisystem.

Enligt riksintresseutredningen ska mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar och andra åtgärder avsedda att begränsa klimatpåverkan eller för klimatanpassningsåtgärder eller som i övrigt har betydelse för att anpassa användningen av mark och vatten till ett förändrat klimat kan vara av väsentligt allmänt intresse.

I Miljömålsberedningens betänkande *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige Del 1 SOU 2016:47 (s.352)* noterades att Miljömålsberedningen tidigare föreslagit att regeringen bör ge Skogsstyrelsen och Jordbruksverket i uppdrag att ta fram en strategisk planering av arbetet med att minska avgången av växthusgaser från skogs- och jordbrukets organogena jordar och öka kolinlagringen i åker och betesmark. I beredningens betänkande från 2014 nämndes torvbruket som en möjlighet att eliminera utsläpp av koldioxid från dikade torvmarker. Miljömålsberedningen bedömer att ett sådant arbete fortfarande är motiverat och bör genomföras.

På sid 367 framhåller Miljömålsberedningen även att det i skogs- och jordbruket även förekommer s.k. organogena jordar. Det kan vara skog på dikade torvmarker eller åkermark på mulljordar. Enligt beredningen avger dessa marker årligen ca 10 miljoner ton

koldioxid till atmosfären. Eftersom de ingår i skogs- och markanvändningssektorn synliggörs inte dessa utsläpp då de kompenseras av ett stort upptag i skogen. Icke desto mindre finns en stor potential i att minska utsläppen vilket kommer att kunna bokföras som en förstärkning av koldioxid - sänkan.

### **Viss torvmark bör bli riksintresse**

Svensk Torv anser att dikad torvmark som läcker stora mängder koldioxid bör kunna pekas ut som särskilda områden som omfattas av bestämmelserna om begränsad klimatpåverkan och därför anses vara ett väsentligt allmänt intresse. Vi noterar samtidigt att riksintresseutredningen skapar en ändring av bestämmelserna om vägning mellan olika intressen. Detta innebär att klimatfrågan kan spela en viktig roll i en avvägning även gentemot andra markanvändningsintressen, som riksintressen för olika bevarandebestämmelser. Svensk Torv föreslår dock att särskilt högemitterande torvmarker ska kunna pekas ut som riksintresse, i likhet med andra riksintressen. Syftet med detta är att åtgärda dessa mest läckande dränerade torvmarker så att utsläppen upphör och ett bättre klimat skapas. Vi anser att en komplettering av bestämmelsen med organogena marker kan föranleda en komplettering av 7 § 3 i den föreslagna förordningen om hushållning med mark och vatten med bl.a. SGU.

### **6.2.7 Lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter (s. 239)**

Denna lag har upphört från den 31 december 2016. När det gäller bedömningar av riksintressen har det i sak liten betydelse att torvlagen avvecklas eftersom de aktuella bestämmelserna i Miljöbalken även tillämpades vid prövning enligt torvlagen. Den enda skillnaden efter den 1 januari 2017 är att MPD numera blir första instans enligt Miljöbalken och att överklagade ärenden prövas av Mark- och miljödomstolen och MÖD medan enligt torvlagens prövningsordning var länsstyrelsen och slutinstans regeringen. Det kan finnas en fördel med att torvlagen avvecklats och tillämpningen av bestämmelserna rörande riksintresse etc. samlas i det juridiska systemet hos MPD, Miljödomstolarna och MÖD.

### **Överväganden och förslag (s. 365)**

För att skapa ett ändamålsenligt system för hushållning med mark och vatten som motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens behov och krav anser riksintresseutredningen (s. 367) att hanteringen av områden av allmänt intresse bör lyftas fram och stärkas i lagstiftningen bland annat genom bestämmelser om obligatorisk redovisning i översiktsplanen och om kunskapsförsörjning. Samtidigt bör hanteringen av områden av riksintresse förtydligas och förankras bättre, bland annat genom formella beslut om områden av riksintressen efter dialog med berörda parter samt tydliga kriterier och utvecklade formkrav på redovisning. På så sätt ges kommunerna bättre förutsättningar

för att i sin översiktsplanering ge underlag för beslut om mark- och vattenvändningen som främjar en hållbar utveckling.

Branschföreningen Svensk Torv instämmer i de bedömningar som görs av riksintresseutredningen om behovet av uppdatering och balans vad gäller bedömningen av olika intressen. Det innebär enligt Svensk Torvs uppfattning en rimlig och ändamålsenlig avvägning mellan olika intressen som bättre avspeglar dagens syn på natur och miljö och värderingen av olika intressen. Den nuvarande avvägningen med skadebegrepp kan sägas utgöra ett exempel på en syn på natur och miljö som gällde *före* Miljöbalkens tillkomst och därför inte avspeglar dagens situation. Det gäller inte minst klimatfrågans hantering som enligt förslaget nu får en rimlig och rationell hantering i 3 kap Miljöbalken. Dessutom anser vi att det finns goda motiv för att låta regeringen pröva frågan om riksintressen, eftersom det kan ske tidigt i processen och inte måste avvakta fysiska planer och prövning enligt olika speciallagar.

Svensk Torv anser att förslaget att ersätta rekvisitet *påtaglig skada* med att *intresset skall tillgodoses* utgör en mer modern syn på hur man hanterar olika intressen som potentiellt står mot varandra (11.6.1 Påtaglig skada ersätts av att intresset ska tillgodoses). Vi anser att förslagen att öka möjligheterna till samutnyttjande av ett område för olika ändamål också utgör en förbättring och modernisering av avvägningen mellan olika intressen (11.6.2 Möjligheter till samutnyttjande av ett område för olika ändamål).

## **Avslutning**

Branschföreningen Svensk Torv tillstyrker, om hänsyn tas till ovanstående synpunkter, riksintresseutredningens förslag och understryker att det är angeläget att förslagen med viss modifiering genomförs.



Claes Rülcker  
VD, jägmästare  
Branschföreningen Svensk Torv

Faktaunderlag till detta yttrande har lämnats av Magnus Brandel, MB energistrategi AB