



Datum 2018-10-03
Diarienummer 0868/18

Till: Miljö- och
energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Miljö- och energidepartementets diarienummer: M2017/01115/Nm

Göteborgs Stads svar på remiss från Miljö- och energidepartementet - Betänkande "Ekologisk kompensation – åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses", SOU 2017:34

Göteborgs Stad bedömer att utredningens förslag förbättrar förutsättningarna för staden att med fler och skarpare verktyg planera för och arbeta mer effektivt med ekologisk kompensation. Ekologisk kompensation är ett bra och verksamt medel för att balansera en exploatering med säkerställande av värdefulla naturmiljöer eller ekosystemtjänster. De kommuner och företag som arbetar med ekologisk kompensation behöver gemensamma regler och ett stöd i lagstiftningen. Betänkandet ansluter väl till de riktlinjer som antagits av Göteborgs Stad.

Göteborgs Stad bedömer att de författningsförslag som föreslås inte fullt ut motsvarar de förväntningar som utredningen ger uttryck för. De författningsförslag som föreslås är generella och omfattar all exploatering – såväl stora som små. Utredningen har inte visat på en konstruktion som tar sikte på utredningsdirektivets avgränsning. Flera svåra frågeställningar behandlas inte alls eller är ofullständigt utredda. Staden anser att svenska referensobjekt som visar på hur kompensationsåtgärderna fungerar i praktiken, bör tas fram i samband med att lagändringarna införs.

Vidare anser staden att resonemangen kring långsiktighet i skötsel och uppföljning behöver resultera i mer konkreta förslag som även klargör hur de fall där nettoförluster uppstått ska hanteras juridiskt.

Göteborgs Stad anser att är det viktigt att myndigheterna arbetar fram vägledningar som är klara i anslutning till ikraftträdandet om lagförslagen genomförs.

Göteborgs Stads riktlinjer för kompensationsåtgärder i plan- och exploateringsprojekt

Göteborgs kommunfullmäktige beslutade 15 juni 2017 § 12 om nya riktlinjer för kompensationsåtgärder i plan- och exploateringsprojekt för Göteborgs Stad – natur, rekreation och andra ekosystemtjänster. I de tidigare riktlinjerna avsågs kompensationsåtgärder för naturvärden och rekreation, nu ingår alla ekosystemtjänster. En checklista används i planprocessens tidiga skeden. Staden har goda erfarenheter av att arbeta med kompensationsåtgärder och har ett utarbetat arbetssätt att hantera det i aktuella förvaltningar. Inom stadens tekniska förvaltningar har en arbetsmetod för *Grönytefaktorer i plan- och exploateringsprojekt* tagits fram, denna kan användas tillsammans med riktlinjerna för kompensation.

När exploateringen planeras på kommunägd mark eller mark som har markanvisats av kommunen finansieras kompensationsåtgärderna av kommunen. I de fall exploateringen planeras på mark som ägs av annan part än kommunen ligger frivilliga överenskommelser till grund för kompensationsåtgärderna. I exploateringsavtalet beskrivs därför vilka åtgärder som exploatören erbjudit sig att utföra eller bekosta.

[Information om Göteborgs stads arbete med kompensationsåtgärder och grönytefaktorer: \[http://goteborg.se/wps/portal/start/byggande--lantmaterioch-planarbete/kommunens-planarbete/verktyg-for-stadsplanering-2/miljo-och-klimat-i-stadsplaneringen/kompensationsatgarder/lut/p/z1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziAWy9Ai2cDB0N_N0t3Qw8Q7wD3Py8ffwtmM31wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigAVyudx/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/\]\(http://goteborg.se/wps/portal/start/byggande--lantmaterioch-planarbete/kommunens-planarbete/verktyg-for-stadsplanering-2/miljo-och-klimat-i-stadsplaneringen/kompensationsatgarder/lut/p/z1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziAWy9Ai2cDB0N_N0t3Qw8Q7wD3Py8ffwtmM31wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigAVyudx/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/\)](http://goteborg.se/wps/portal/start/byggande--lantmaterioch-planarbete/kommunens-planarbete/verktyg-for-stadsplanering-2/miljo-och-klimat-i-stadsplaneringen/kompensationsatgarder/lut/p/z1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziAWy9Ai2cDB0N_N0t3Qw8Q7wD3Py8ffwtmM31wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigAVyudx/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

Skadelindringshierarkin

Göteborgs Stad ser positivt på att utredaren ger skadelindringshierarkin en tydlig tyngd eftersom det är en viktig utgångspunkt för att i första hand undvika att skada uppstår. När ordet *kompensation* används för hela processen *ekologisk kompensation* kan det lätt leda till att de två första stegen i skadelindringshierarkin missas (undvika och begränsa/minimera skada) och risk finns att beslut fattas om att göra exploateringen på platsen, med argumenten att intrånget ska kompenseras. Göteborgs Stad konstaterar att arbetet med det fjärde steget *kompensation* i prioriteringsordningen är en

relativt ny företeelse i Sverige och att kunskap om åtgärderna uppnått avsedd effekt ofta saknas.

Det är komplicerat att ersätta de ekosystemkomponenter som finns i landskapet. Dessa har skapats under lång tid på en specifik plats och är inte lätta att bygga upp på konstgjord väg. Staden konstaterar därför att det är viktigt att vara vaksam på att kompensationen blir tillräcklig, så att nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster inte sker. Vid uppföljning bör hänsyn tas till både av vilka effekter som uppnåtts och hur arbetsmetoderna fungerat.

Lagändringar

Betänkandet ansluter väl till de riktlinjer som antagits av Göteborgs Stad. Men den utredning som nu tagits fram har inte fullt ut belyst konsekvenserna av föreslagna lagändringar. Göteborgs Stad bedömer att de författningsförslag som föreslås inte fullt ut motsvarar de förväntningar som utredningen ger uttryck för. Flera svåra frågeställningar behandlas inte alls eller är ofullständigt utredda. Staden anser att svenska referensobjekt som visar på hur kompensationsåtgärderna fungerar i praktiken, bör tas fram i samband med att lagändringarna införs.

Miljöbalken

Den föreslagna lagparagrafen 2 kap 8a§ i miljöbalken som tydliggör prioriteringsordningen i fyra steg är bra - *Skada ska: 1. undvikas, 2. begränsas, 3. återställas och 4. kompenseras*. Göteborgs Stad anser dock att formuleringen i samma lagparagraf, *ska de åtgärder vidtas som inte är orimliga för att kompensera skadan eller olägenheten*, är otydlig och ger stort utrymme för tolkningar. Staden anser att det är viktigt att vägledningarna, som föreslås tas fram, ger instruktioner om till exempel *rimlighet* samt ansvar för beslutsfattaren respektive exploitören.

Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen hänvisar generellt till att miljöbalken 3-4 kap 1-8 §§ ska tillämpas. Skadelindringshierarkin föreslås dock ligga i kapitel 2 i miljöbalken. Göteborgs Stad lyfter frågan om plan- och bygglagen även kommer att hänvisa till kapitel 2 i miljöbalken.

Utredningen föreslår ett tillägg till plan- och bygglagen 2 kap. 3§ så att planläggning också ska främja ”ekologiskt funktionella landskap” vilket staden ser positivt på. Vad som närmare avses med ekologiskt funktionella landskap framgår dock inte av utredningen. Vid tillämpning av den eventuellt kompletterade skrivningen är det viktigt att det i förarbetena

framgår vad kompletteringen tillför nuvarande innehåll i paragrafen. Det är framförallt viktigt att det beskrivs i den vägledning som ska tas fram.

Göteborgs Stad ser positivt på den nya paragraf som föreslås, plan- och bygglagen 4 kap. 12a§, som ger kommunen möjlighet att i detaljplan bestämma om kompensationsåtgärder för skador på miljön. Liksom övriga skyddsbestämmelser i 4 kap. 12§ är dessa kompensationsåtgärder begränsade till planområdet. Det är ett viktigt steg för ökat miljöansvar i planprocessen.

Utredningen föreslår att kommunen i en detaljplan får villkora att ekologisk kompensation genomförts innan lov eller startbesked ges (plan- och bygglagen 4 kap. 14§). I ett tillägg till paragrafen föreslås också att kommunen i detaljplan får bestämma att slutbesked inte får ges förrän ekologisk kompensation genomförts. Syftet med en planbestämmelse är oftast att den i ett senare skede ska hanteras i en prövning om lov enligt plan- och bygglagen. Tydlighet och förutsägbarhet är särskilt viktigt när ekologisk kompensation ska tillämpas genom tvingande bestämmelser i en detaljplan. Göteborgs Stad anser att planbestämmelser behöver utformas precist och med en tydlighet som gör det lätt för exploatören att förstå vad som krävs och vilka effekterna blir. För att prövning av lov ska ske smidigt måste myndigheten tydligt kunna avläsa om planbestämmelserna uppfylls eller inte, annars finns det risk för tolkningsproblem mellan myndighet och exploatör. Då det är frågan om åtgärder som har med levande materia att göra kan det vara svårt att utforma en bestämmelse som är tillräckligt förutsägbar och samtidigt får den långsiktiga effekt som eftersträvas. Då skyddsåtgärderna ska utföras inom planområdet underlättar detta i viss mån både genomförande och kontroll. Förslaget ligger i linje med stadens riktlinjer för ekologisk kompensation.

Göteborgs Stad instämmer med utredningens bedömning att kommunen rimligen kan ställa samma krav på kompensationsåtgärder i exploateringsavtal som medges för bestämmelser i detaljplan, att detta behöver tydliggöras i plan- och bygglagen, att det kan krävas tydliggöranden i allmänna råd och vägledning samt att om att en kommun som vill ställa krav på kompensationsåtgärder i exploateringsavtal bör ha klargjort i sina riktlinjer för exploateringsavtal att sådana krav kommer att ställas. Staden anser dock att det skulle vara fördelaktigt om det kompletterades med nationella riktlinjer för hur långtgående krav på kompensationsåtgärder kommuner kan bestämma i detaljplan.

Göteborgs Stad ser positivt på möjligheten att ställa krav i form av planbestämmelser i detaljplaner på att uppnå miljö kvalitetsnormer (MKN) även för vatten.

Hantering i översiktsplan – Eftersom Göteborgs Stad redan idag arbetar med kompensationsåtgärder i enlighet med egna antagna riktlinjer är det också naturligt att hantera detta i översiktsplanen, även utan de föreslagna ändringarna i plan- och bygglagen. Den detaljeringsnivå avseende exempelvis utredningar som utredningen ger uttryck för anser kontoret dock är varken rimlig eller nödvändig för att kunna hantera frågan på översiktsplanenivå. Eftersom föreslagna ändringar i plan- och bygglagen kommer att påverka frågan om hanteringen i översiktsplanen endast indirekt, anser staden att frågan om hantering i översiktlig planering med fördel kan fördjupas och hanteras i föreslagen vägledning om ekologisk kompensation från Boverket.

Regionala handlingsplanerna för grön infrastruktur och översiktsplan - Enligt utredningen ska områden som är lämpliga för kompensation pekas ut i översiktsplanen. Om lämpliga områden för kompensationsåtgärder pekas ut i enlighet med arbetet med grön infrastruktur där markåtkomst kan ordnas finns förutsättningar att ställa krav på kompensationsåtgärder som är rimliga. I remissversionen av handlingsplanen för grön infrastruktur för Västra Götaland fanns dock inga exakta områden utpekade, däremot en omfattande skrivning av värdefulla naturtyper i ett landskapsperspektiv. Kommunstyrelsen svarade på remissen genom beslut 2018-08-22. I remissversionen av handlingsplanen saknades text i stycket om ekologiska kompensation, vilket gjorde att staden inte kunde lämna synpunkter i den delen. Detta visar att det är ett stort arbete kvar att göra för att koppla ihop grön infrastruktur med ekologisk kompensation.

Göteborgs Stad konstaterar att det är en lång process att utforma en översiktsplan och att det inte sker så ofta. Det kommer innebära att det kommer att ta flera år från det att lagen träder i kraft tills översiktsplaner med utpekade kompensationsområden finns framme. Ett övervägande bör även ske om arbetet också kan ske mer direkt i detaljplan eller programskede för att kompensationskraven inte ska anses vara orimliga.

Kompensationspooler

Kompensationspooler ligger i linje med det som i Göteborgs Stads riktlinjer kallas kompensationsbank. Staden anser att en försöksverksamhet även bör omfatta den administrativa hanteringen av kompensationspooler kopplade

till detaljplaner, exploateringsavtal och andra typer av avtal mellan ingående parter.

Den största fördelen med kompensationspooler/habitatbanker är att lämplig yta för kompensationsåtgärd redan är färdigställd innan exploateringen sker. Detta innebär att risken för att värden inte kompenseras till fullo minskar. Staden ser dock risker med att bygga upp ett system med kompensationspooler. Ett köp- och säljsystem av naturvärden skapas vilket är ett komplicerat system vars miljönytta ännu är osäker.

Då utredningen menar att områden för ekologisk kompensation kan ligga utanför planområdet och hanteras av privata aktörer väcker det flera frågor som behöver belysas. Följande frågeställningar identifierar Göteborgs Stad som viktiga att utreda: tidsaspekter och varaktighet av kompensationsåtgärder, avtalsfrågor och deras giltighet, finansieringen över tiden samt tillsyn, metoder för uppföljning och sanktioner.

Utredningen ser en poäng med att försöka värdera ekosystemtjänster i pengatermer. (sid 71). Samtidigt pekar utredaren på att det är mycket svårt och beror på vilken metod som används. Mycket forskning pågår inom området och staden konstaterar att det blir intressant att följa resultatet av denna forskning.

Göteborgs Stad arbetar idag efter principen att kompensationen ska ske så nära i tid, plats och värde som möjligt. Ur det perspektivet ser staden särskilda svårigheter med föreslagna försöks fokus på tätortsnära natur och områden för rekreation. Att ha förberedda kompensationsområden kan vara till hjälp, men risken är att de som blir drabbade av förlorad tätortsnära natur eller rekreationsområde inte blir kompenserade om kompensationsområdet ligger för långt bort.

Skyddsvärda träd, dammar och småvatten och blommande marker, exempelvis ängar är exempel på några naturmiljöer som bidrar med många ekosystemtjänster och som idag ofta försvinner på grund av exploatering. Göteborgs Stads bedömning för dessa naturmiljöer är att det skulle vara till nytta att ha förberedda kompensationsområden genom kompensationspool.

För att ett kompensationsområde ska bestå, och behålla sin funktion, över tid är det också viktigt att bevaka långsiktigt. Staden anser, liksom utredningen, att det behövs en regional samordning som bedriver tillsyn på kompensationspoolerna.

Kommuner kan i kraft av markägare bidra i de fall privata aktörer saknar möjlighet att utföra kompensationsåtgärder på kvartersmark eller där

markåtkomst genom frivilliga överenskommelser med annan privat aktör inte är möjlig. Göteborgs Stad såsom fastighetsägare kan komma att behöva ta en större roll i säkerställandet av lämpliga markområden för kompensationsåtgärder. Avseende markåtkomst är det viktigt med säkerställandet av nyttjandet av marken för ändamålet över tid. Betänkandet presenterar dock inte något förslag på säkerställande och Göteborgs Stad delar utredningens bedömning att förslag till en lämplig skyddsform för kompensationsområden behöver utredas.

Olika eller lika kompensation - Utredningen för ett resonemang om det kan vara lämpligt att ersätta habitat och ekosystemtjänster av olika slag med varandra i vardagslandskapet (sid 98). Göteborgs Stad ställer sig dock tveksamt till att kommuner kommer att ha ett sådant underlag att fatta beslut utifrån, det kräver mycket lokal kunskap om platsen utifrån ett landskapsekologiskt sammanhang. Göteborg stads riktlinjer för kompensationsåtgärder i plan- och exploateringsprojekt säger att kompensation ska ske nära i tid, plats och värde.

Uppföljning och långsiktighet

I kapitel 3 om ekologisk kompensation noterar utredaren en viss oro för att en utökad användning av ekologisk kompensation skulle kunna leda till ett ökat antal exploateringar med negativa konsekvenser för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Oavsett vilka exploateringar som sker i framtiden, så understryker detta behovet av en kvalitetssäkring av den ekologiska kompensationen. Göteborgs Stad håller med utredaren om riskerna och vill betona vikten av att kompensationsåtgärdens syfte är kvalitetssäkrad både inför genomförandet och att den långsiktiga funktionen kvarstår över tid. Ett bra underlagsarbete kommer att vara avgörande för hur effekten blir av åtgärden och precis som utredaren nämner är det viktigt att det tydligt framgår vad som utgör grundnivån som den ekologiska kompensationen jämförs med.

Utifrån utredningen är det tydligt att formerna för långsiktig uppföljning av genomförda åtgärder behöver klargöras. Utredningen ger en god grund för ett sådant arbete, och det är bra att vikten av långsiktighet betonas. Göteborgs Stad ser positivt på, men också svårigheter i, att säkra kostnader och system för uppföljning så länge effekterna av verksamheten kvarstår (sid 315), vilket vid exempelvis exploatering i form av byggnation sannolikt blir för all överskådlig framtid. Det anges exempelvis att det krävs en rigorös utvärdering för att kunna bedöma om en nettoförlust av biologisk mångfald och ekosystemtjänster har uppkommit i det långa loppet (sid 103).

Staden anser att resonemangen kring långsiktighet i skötsel och uppföljning behöver resultera i mer konkreta förslag, som även klargör hur de fall där nettoförluster uppstått ska hanteras juridiskt.

Övrigt

Enligt utredningsdirektivet är det vid större exploateringar och ingrepp som en effektivare och mer konsekvent tillämpning eftersträvas. De författningsförslag som föreslås är generella och omfattar all exploatering – såväl stora som små. Utredningen har inte visat på en konstruktion som tar sikte på utredningsdirektivets avgränsning.

Göteborgs Stad anser att är det viktigt att myndigheterna arbetar fram vägledningar som är klara i anslutning till ikraftträdandet om lagförslagen genomförs.

Göteborg den 3 oktober 2018
GÖTEBORGS KOMMUNSTYRELSE

Ann-Sofie Hermansson

Mathias Sköld