

2018-10-04

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
Naturmiljöenheten
m.registrator@regeringskansliet.se
martin.h.larsson@regeringskansliet.se

Ekologisk kompensation, SOU 2017:34

Betänkande av Utredningen om ekologisk kompensation

Diarienummer M2017/01115/Nm

JM är en av Nordens ledande projektutvecklare av bostäder och bostadsområden. Verksamhetens tyngdpunkt ligger på nyproduktion av bostäder i attraktiva lägen i expansiva storstadsregioner och universitetsorter i Sverige, Norge och Finland, men omfattar också projektutveckling av kommersiella lokaler samt entreprenadverksamhet.

JM Sveriges produktion uppgår för närvarande till ca 6000 bostäder i olika boende- och upplåtelseformer; bostadsrätter, hyresrätter, äganderätter, liksom kategoribostäder i form av student- och vårdbostäder.

JMs yttrande

Sammanfattning

JM välkomnar alla initiativ och reformer, som bidrar till enkel, tidseffektiv och rättssäker plan- och bygglovsprocess, och som främjar en, över tid, hållbar bostadsproduktion.

JM avgränsar yttrandet till de förslag i utredningen som är direkt kopplade till byggande i enlighet med nya detaljplaner som föreslås kunna ha regler om ekologisk kompensation.

JM vill understryka vikten av att byggande sker med stor hänsyn till naturmiljön på de platser som är aktuella för exploatering. Detta sker redan idag, i enlighet med gällande lagstiftning, och bolagets metoder för detta utvecklas kontinuerligt. Utredningens långtgående förslag om ekologisk kompensation, kan vid ett första påseende förefalla rimligt, men vid vidare analys kan konstateras att förslagen är förknippade med så stora oklarheter och kostnader att de inte bör bli föremål för lagstiftning.

JM avstyrker därför förslaget i dess helhet. Skälen till avstyrkandet utvecklas vidare i yttrandet, men invändningarna består i huvudsak av att förslaget

- inte uppfyller de krav och principer som gäller för myndighetsutövning
- öppnar för oacceptabla variationer i kravställande och hantering inom och mellan kommuner
- inte säkerställer att ekologisk nytta och konkurrensneutralitet nås inom ramen för kompensationssystemet
- innebär förlängda processtider



Förslaget uppfyller inte kraven för myndighetsutövning Upprättande av detaljplan utgör myndighetsutövning där kommunen som planmyndighet klargör markägares/byggherrars rättigheter och skyldigheter i fråga om byggande. Grundprincipen enligt plan- och bygglagen är att en detaljplan preciserar de generella krav som finns i 2 och 8 kap. Om det, så som föreslås, införs en möjlighet att i detaljplan föreskriva att vissa åtgärder av karaktär ekologisk kompensation ska utföras, måste dessa åtgärder vara så preciserade och utformade så att markägaren/byggherren

- 1) vet exakt hur de ska utföras och
- 2) kan bedöma kostnaden för åtgärderna samt
- 3) har rådighet över åtgärdernas genomförande.

JM bedömer att föreslagen möjlighet, att genom planbestämmelser föreskriva krav om ekologisk kompensation, inte uppfyller de krav som gäller vid myndighetsutövning, med grund i följande:

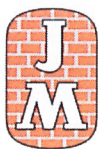
När en myndighet ställer krav ska det vara tydligt *vem kravet riktas mot*. Om en detaljplan innehåller krav på ekologisk kompensation och planen omfattar flera markägare/byggherrar, måste planbestämmelserna därför tydligt klargöra vardera parts skyldighet att utföra en specifik åtgärd. De krav som riktas mot respektive markägare måste vidare vara utformade så att *markägaren har rådighet över åtgärdernas genomförande*, d.v.s. åtgärder på den egna marken. Att denna princip är gällande bekräftas av att det, då åtgärd ska ske på annan mark, krävs särskilt beslut, se främst anläggningslagen, för att en markägare ska ha laglig rätt att initiera viss åtgärd avseende annan mark.

I den aktuella utredningen förutsätts – i kontrast till nämnda krav vid myndighetsutövning – att åtgärder för ekologisk kompensation för byggande på en viss fastighet ska kunna lokaliseras till annan fastighet. Det föreslås gälla åtgärder inom detaljplanen eller utanför densamma (se förslaget om att villkora bygglov, startbesked eller slutbesked). Det föreslagna systemet väcker därmed många frågor kring det fastighetsrättsliga/tvångsmässiga genomförandet på annans mark, men utredningen saknar en närmare analys av detta.

JM anser mot denna bakgrund att förslaget om krav i detaljplaner på ekologisk kompensation är i strid med den grundläggande principen för myndighetsutövning, som innebär att *den som ett visst krav riktas mot ska ha möjlighet att uppfylla kravet*.

JM vill även understryka att möjligheten att bestämma om ekologisk kompensation på annat sätt än i den aktuella detaljplanen, innebär ett avsteg från plan- och bygglagens grundprincip att behov och effekter, som hör till ett visst planlagt byggande, ska hanteras inom planområdet. Utredningen skisserar här vissa lösningar, som dock förblir outvecklade i förslaget. Om ekologisk kompensation ska kunna krävas utanför planområdet, måste det finnas ett färdigutvecklat system för genomförande och förvaltning av sådana åtgärder.

JM anser att utredningens förslag öppnar upp för en oacceptabelt stor variation i kravställandet. Med förslaget får kommunerna, men behöver inte, ställa olika krav i olika detaljplaner, även då förutsättningar och byggande ser lika ut i de olika planerna. Vidare kan förmodas att kommunerna väljer att ägna olika stort engagemang kring ekologisk kompensation (jämför energihushållning och framväxten av kommunala särkrav). Markägare och byggherrar kommer att mötas av en bred flora av krav, alla säkert med goda avsikter, och ett system som, sett till helheten, blir alltför svårhanterligt. Utrymmet för variation är stort och de specificerade kraven, i det fall de alls ställs, bestäms först vid antagandet av detaljplanen. Att kostnaderna för den ekologiska kompensationen är okända och okalkylerbara fram till antagandet, innebär en oacceptabel ordning, som inte kan hanteras och som påverkar grundläggande finansiella förutsättningar för bostadsproduktionen.



Oklar ekologisk nytta och bristande konkurrensneutralitet

Förslagets möjliggörande av krav om ekologisk kompensation i detaljplaner och exploateringsavtal kopplas till ett nytt system för hantering av ekologisk kompensation. Utredningens förslag innebär ett flertal negativa effekter för bostadsbyggandet, samtidigt som utredningens förslag inte visar hur, eller att, faktisk och ekologisk nytta säkerställs.

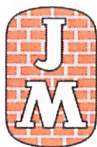
Ekologisk kompensation bygger på ett antagande om en möjlig korrekt kvantifiering av förluster och vinster. Samtidigt är i princip alla mått på biologisk mångfald och ekosystemtjänster, ofta grova, uppskattningar. Mätbarheten av olika ekologiska värden är erkänt komplext och innebär uppenbara och idag olösta hinder. Trots att flera olika internationella exempel på ekologisk kompensation lyfts fram i utredningen, ges bara något enstaka exempel på system för ekologisk kompensation utvecklade för stadsplanering och bostadsbyggande. Det finns helt enkelt inte något objektivt eller entydigt sätt att mäta och beskriva biologisk mångfald, ekosystemtjänster av olika slag, värde för människors rekreation och välmående, enskilda skyddsvärda arter samt känsligheten i olika ekosystem, innebörd av inga nettoförluster, likvärdighet och jämförbarhet av olika ekologiska värden, tidsspann, tidsförskjutning, osäkerhet, godtycklighet, reversibilitet och tröskelvärde/brytpunkt.

Det är uppenbart att det, för att förslaget ska ha någon reell effekt och innebära faktisk nytta, krävs ett robust mätsystem, som på ett trovärdigt sätt hanterar komplexiteten i frågan om ekologisk kompensation. Ett mätsystem som på ett ändamålsenligt, rättvist och rättssäkert sätt skapar förutsägbarhet vid myndighetsutövningen och innebär konkurrensneutralitet vid markexploatering. Det är just ett sådant mätsystem som saknas, både i praktisk forskning och i föreliggande förslag. Det blir också fortsatt svårt att på förhand bedöma nyttan eller värdet av en kompensationsåtgärd. Tillgänglig forskning visar dessutom att en stor andel av de kompensationsåtgärder som genomförs ger mindre nytta än förväntat. I förslaget saknas, i princip, en avgränsning för när krav på ekologisk kompensation får ställas i detaljplaner och tillståndsärenden, vilket riskerar leda till regel- och slentrianmässigt ställda krav vid all markexploatering, oavsett områdets faktiska skyddsvärde. Detta leder i sin tur vidare till betydande merarbete i plan- och tillståndsprocessen, då tydliga prioriteringar saknas, samtidigt som såväl den ekologiska nyttan som samhällsvärdet av insatsen riskerar vara begränsad.

Den odefinierade ekologiska nyttan ska alltså, enligt förslaget, hanteras och säkerställas inom ramen för ett kompensationssystem, för vilket det saknas mät- och uppföljningsmetoder, dessutom inom ramen för enskilda detaljplaneprocesser. Med denna konstruktion får inte systemet en långsiktig trovärdighet och är inte heller rättssäkert.

Konsekvenserna av ett inexact system med stort utrymme för individuella tolkningar kan dessutom bli betydande för bostadsbyggandet. Detta då det här råder särskilt stor konkurrens om mark, vilket kan ge upphov till att krav ställs på väsentliga och kostnadsdrivande motprestationer, från andra markägare än den som omfattas av detaljplanens innehåll, i utbyte mot byggrätt.

JM avstyrker förslaget om ekologisk kompensation i samband med upprättande av detaljplaner. Detta då det saknas konkreta system och modeller för hur den ekologiska nyttan mäts och säkerställs inom ramen för ett kompensationssystem, då förslaget brister i avgränsning för när kraven får och kan ställas, då förutsättningarna för förutsebara och effektiva processer minskar samt då konkurrensneutralitet och likabehandling vid markexploatering, inom vardera kommun och/eller mellan kommuner, inte säkerställs.



Ökad byråkrati, förlängda processtider och ökade kostnader

Det nu föreslagna systemet för ekologisk kompensation innebär en ökad byråkrati och förlängda processtider. Ett är en ökad administration relaterat handläggning, miljöprövning, projektledning, avgifter, avtal, kommunikation i form av möten, mail etc. Annat, och än mer orimligt i förhållande till den ekologiska nytta som faktiskt kan uppnås genom det enskilda projektet, är det omfattande undersöknings- och analysarbete, bestående av ekologiska undersökningar, värdering av biologisk mångfald och ekosystemtjänster och dialog, som krävs för att bedöma hur värdet av kompensationen ska motsvara skadans värdeförlust. Ett sådant arbete ska rimligtvis även ange juridiskt säkerställande av tillgången till mark, eventuella initiala restaurerings- eller naturvårdshöjande åtgärder och finansiering samt försäkringar. Utöver detta ska även, redan inför antagandet av detaljplanen, säkerställas den långsiktiga förvaltningen av kompensationsområdet som bland annat omfattar skötsel, övervakning och långsiktig uppföljning.

Med införande av kompensationskrav blir icke-marknadsprissatta samhällsekonomiska värden förknippade med förluster av naturkapital följer kostnader för de aktörer som är ansvariga för kompensationen. Med andra ord påförs exploatörer en kostnad som de hittills inte haft och inte heller är möjlig att förutsäga eller att kalkylera med. Utredningen uppger att exploateringskostnaderna för mark uppskattas öka för framtida bygg- och anläggningsprojekt med 20-60 kr/m² (1-5 % av den totala kostnaden), vilket är en stor kostnadsökning i ett normalprojekt och motsvaras närmast av samtliga projekteringskostnader i ett normalstort bostadsprojekt (ca 100 lägenheter).

Förslaget leder till att kravet på kompensationsåtgärder varierar avsevärt, åtgärderna är okända i omfattning och innehåll, d.v.s. inte kalkylerbara, i samband med förvärv och under större delen av planarbetet, varför kunskapen om byggkostnadernas storlek uppstår i ett sent skede av planarbetet. Denna oförutsebarhet ger inte snabbare processer eller fler byggstartar.

JM avstyrker förslaget eftersom det innebär ökad byråkrati, längre processtider, minskad förutsebarhet och ökad osäkerhet kring kommande myndighetskrav samt sett till de ökade kostnaderna i såväl planerings- som byggprocessen.

JM AB (publ)
Bostad Stockholm

Pär Vennerström

Remissvaret har utarbetats av en arbetsgrupp inom JM AB, Stockholm Bostad. Frågor med anledning av detta remissvar kan ställas till Nancy Mattsson, chef Projektutveckling inom Förvärv/JM Bostad Stockholm/JM AB, på 08 – 782 87 85 eller nancy.mattsson@jm.se