



Regeringskansliet  
Miljö- och energidepartementet  
[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)

Ert diarienummer  
M2017/01115/Nm

## Svar på remiss av Betänkande av Utredningen om ekologisk kompensation (SOU 2017:34)

---

Länsstyrelsen i Hallands Län, nedan benämnd Länsstyrelsen, lämnar härmed följande synpunkter på utredningens förslag.

### Sammanfattning

- *Länsstyrelsen är positiv till utredningens förslag att utveckla befintlig lagstiftning för att öka förutsägbarheten och effektiviteten av tillämpning av ekologisk kompensation, men anser att formuleringen av ändringarna i plan- och bygglagen (PBL) kanske bör bearbetas något.*
- *Länsstyrelsen är positiv till förslaget att införa försöksverksamhet av kompensationspooler, men ser både för- och nackdelar med kompensationspooler och anser därför att det är viktigt att verksamheten regleras och följs upp noggrant.*
- *Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att satsa på ökning av kunskapen om och användandet av ekologisk kompensation.*

### Frågeställningar som särskilt skulle beaktas

*Påverkan på offentliga utgifter inom vårt område*

Något mer handläggningstid kommer att krävas om även ekologisk kompensation ska granskas. Det gäller både för PBL-ärenden och MB-ärenden. Mer tid kommer också att krävas för uppföljning och tillsyn av kompensationsåtgärder.

*Antal berörda mål, ärenden eller projekt inom vårt område som kan beröras*

De förslagna ändringarna kommer att beröra alla ärenden som rör samråd och granskning av planer enligt PBL. De senaste två åren har vi haft 101 respektive 135 detaljplaneärenden och 6 respektive 5 översiktsplaneärenden.

De förslagna ändringarna kommer också att innebära förändringar vid länsstyrelsernas och miljöprövningsdelegationernas prövningar av ansökan om tillstånd enligt 9 kap. MB eller dispenser enligt 7 och 8 kap. MB. De senaste åren har antalet ärenden sett ut så här:

7 kap. biotopskydd: 2017: 36 st.

7 kap. dispens/tillstånd föreskrifter naturreservat år 2017: 56 st.

7 kap. strandskydd år 2017: 7 st.

8 kap år 2017: 3 st.

9 kap:

År 2017 hade MPD i Halland 9 hela tillståndsprövningar, 11 ärende som gällde frågan om villkorsändring, samt 22 övriga ärenden (t.ex. ekonomiska säkerheter och upphävanden av tillstånd).

År 2016: 12 hela tillståndsprövningar, 6 villkorsändringar och 32 övriga ärenden.

År 2015: 16 hela tillståndsprövningar, 8 villkorsändringar och 23 övriga ärenden.

År 2014: 12 hela tillståndsprövningar, 14 villkorsändringar och 15 övriga ärenden.

Handläggningstiden för biotopskyddsärendena (7 kap.) kommer troligen inte att förändras särskilt. Handläggningstiden för dispens från strandskyddet (7 kap.) kommer troligen öka om lagändringarna genomförs.

Handläggningstiden av dispens från djur- och växtskyddsområden (8 kap.) kommer troligen öka om lagändringarna genomförs.

Handläggningen av MPD-ärenden (9 kap. MB) kommer troligen att bli mer krävande om lagändringarna genomförs då ärendena blir mer komplexa.

*Hur förslagen kan påverka förutsättningarna för att bygga bostäder, infrastruktur och andra byggnadsverk*

Byggande som inte kräver tillstånd eller dispens enligt miljöbalken (MB): Det är svårt att bedöma, men länsstyrelsen tror att påverkan inte blir så stor. Avgörande för utfallet blir hur enskilda kommuner ställer sig till att använda sig av ekologisk kompensation. Troligen blir det inga stora förändringar till att börja med. Satsningarna på kompetenshöjning kan påverka och ge en successiv ökning. Om ekologisk kompensation blir vanligt, exempelvis på grund av rättspraxis, skulle det kunna göra byggandet något dyrare och svårare i vissa fall. I andra fall skulle det däremot kunna förenklas. Just nu är samhället i behov av att det byggs billiga bostäder. Enligt utredningen står ekologisk kompensation dock inte för någon stor del av kostnaderna för ett byggprojekt.

De flesta bostadsprojekt ligger i denna kategori, så länsstyrelsen bedömer att påverkan på bostadsbyggandet inte blir stor.

Byggande som kräver tillstånd eller dispens enligt MB: Vissa bostadsprojekt kräver dispens från biotopskydd eller strandskydd. Vid dispens från biotopskydd tillämpas redan kompensationskrav och det brukar inte vara något större problem att klara det inom det aktuella området. Det samma gäller för andra typer av ärenden som kräver dispens från biotopskydd. För strandskyddsärenden finns redan möjligheten att kräva kompensation, men det görs sällan. Möjligheten förtydligas i den föreslagna lagstiftningen, men länsstyrelsen bedömer att det inte kommer att få så stor påverkan på förutsättningarna att bygga bostäder.

*Konsekvenser av och möjligheter att tillämpa förslagen vid exploatering eller annan ändrad markanvändning, med hänsyn till frågor som rör bland annat äganderätt, rådighet, möjlighet till långsiktiga ekonomiska åtaganden m m.*

PBL-ärenden: Länsstyrelsen kommer inte att kunna kräva någon kompensation, men dock lämna rådgivande synpunkter om det. För kommunerna blir troligen den politiska viljan och kunskapen avgörande för om ekologisk kompensation kommer att tillämpas. Kanske kan det bli lättare för kommuner som äger mycket mark att använda sig av ekologisk kompensation.

MB-ärenden: För biotopskydd (7 kap.) gäller dispensen under förutsättningar att detaljplanen vinner laga kraft. Vid privata ansökningar följer beslutet fastighetsägaren. Tillståndsansökningar enligt 11 kap. prövas av MMD. Länsstyrelsen hanterar dock samrådet och lämnar ett yttrande till domstolen. Där kan frågan om kompensation kanske tas upp.

*Konsekvenser av att införa föreslagna lagstiftningsändringar och först därefter införa lösningar med kompensationspooler, vägledning etc.*

Övergångsbestämmelserna säger att de ärenden som påbörjats inom nuvarande lagstiftning ska fullföljas med den. Därmed kommer det att dröja lite innan det blir vanligt med ärenden med ekologisk kompensation och då spelar det troligen mindre roll om kompensationspooler och vägledning dröjer lite. Det är dock viktigt att de inte dröjer för länge. Ändringarna i lagstiftningen kommer troligen inte i sig att leda till en stor ökning av ekologisk kompensation, utan det är i så fall eventuellt kunskapssatsningen som kan påverka det.

De som hanterar ärenden enligt MB har redan viss vana av att hantera kompensation. För de flesta som handlägger PBL-ärenden är det dock helt nytt. Kanske bör handledningarna för PBL-ärenden prioriteras av den anledningen.

### **Länsstyrelsens övriga synpunkter**

#### *Ändringar i PBL*

Länsstyrelsen är positiv till utredningens förslag att utveckla befintlig lagstiftning för att öka förutsägbarheten och effektiviteten av tillämpning av ekologisk kompensation, men tror inte att dessa ändringar i sig kommer att leda till att användningen av ekologisk kompensation ökar nämnvärt. Vidare anser länsstyrelsen att anser att formuleringen av ändringarna i PBL kanske bör bearbetas något.

Länsstyrelsen tror att det skulle vara en fördel om det nämns något om hänsyn till ekologiskt funktionella landskap eller fungerande ekosystemtjänster även i 2 kap. 5 § PBL.

Länsstyrelsen bedömer att det är bra att kunna reglera kompensationsåtgärder i detaljplanebestämmelser, men tror att det behöver studeras ytterligare hur de föreslagna ändringarna påverkar bygglovsprocessen. Att göra det möjligt att sätta villkor för slutbesked i detaljplan är nytt. Det är viktigt att de föreslagna ändringarna utreds, så att de fungerar med övriga bestämmelser och rutiner som gäller för bygglov, startbesked och slutbesked.

Det är också viktigt att studera ifall ändringarna för slutbesked kommer att påverka ekonomin för byggandet. Under byggtiden, fram till att slutbeskedet utfärdas, är räntan på lånen för byggandet som regel hög. När slutbeskedet utfärdats sänks räntan till en normal nivå. Om de föreslagna ändringarna leder till att det tar längre tid att få slutbesked riskerar byggkostnaden att öka. I så fall kanske det finns anledning att överväga interimistiska slutbesked, som kan utfärdas när aktuella byggnader är klara och göra det möjligt att få räntan sänkt till normal nivå.

#### *Ändringar i MB*

Länsstyrelsen tillstyrker de föreslagna ändringarna med den reservationen att texten till kap. 6 MB inte har kunnat bedömas, eftersom den lagtext som återges i utredningen är den förra lydelsen av kap. 6, som inte gäller längre.

Det behöver förtydligas att bestämmelserna i MB 7 kap 7§ också gäller för kulturresevat enligt MB kap 9§ (se förtydligande i prop. 1997/98:45)

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att skadelindringshierarkin och principen om tvådelad prövning får genomslag i praktiken, om de föreslagna lagändringarna genomförs.

Länsstyrelsen delar utredarens bedömning att det inte alltid är enkelt att se vad som är en skyddsåtgärd och vad som är en kompensationsåtgärd. Det bör dock underlättas om den tvådelade prövningen och skadelindringshierarkin används.

*Ändringar i ellagen, kontinentalsockellagen och lagen om ekonomisk zon*

Om föreslagna lagändringar i miljöbalken genomförs är det viktigt att skadelindringshierarkin och principen om en tvådelad prövning i 2 kap. MB även ska gälla vid prövning av tillstånd enligt ellagen, kontinentalsockellagen och lagen om ekonomisk zon.

*Allt kan inte kompenseras.*

Alla ekologiska värden kan inte kompenseras. Vissa naturtyper kan inte byggas upp på nytt på en annan plats och de värden som stora träd har kompenseras inte av att det planteras nya, små träd. Biologiskt kulturarv hör ofta ihop med platsen där det finns och är därför svårt att kompensera på en annan plats. Skadelindringshierarkin (skada ska 1. undvikas, 2. begränsas, 3. återställas, 4. kompenseras) behöver framhävas. Inte minst när det gäller fysisk samhällsplanering. Kompensation ska vara sista alternativet, inte det första och enda.

*Behovet av mark att bygga på*

Det är viktigt att kunna få fram annan mark än naturmark, grönområden och åkermark för att bygga på. Tänkbar mark är gammal industrimark, förtätning av glesa handels- och verksamhetsområden, samt parkeringsplatser ifall parkeringshus byggs eller parkeringsbehovet minskas på något annat sätt. Det förekommer att det byggs på sådan mark, men kommunerna upplever att det är mer omständligt och tar längre tid än att bygga på naturmark, grönområden och jordbruksmark. Ibland behöver marken saneras från föroreningar, vilket tar tid och är dyrt. Det är ont om exempel och idéer för hur förtätningar i glesa handels- och verksamhetsområden kan göras. Hållbar transportplanering, som leder till minskad biltrafik, skulle kunna frigöra mark, eftersom biltrafik kräver mest mark av alla markbundna transportsätt, men bilens ställning är stark i många kommuner och det kan möta stort motstånd att vilja begränsa biltrafiken. Länsstyrelsen bedömer att kommunerna behöver någon sorts hjälp eller incitament för att komma vidare här.

*Jordbruksmarkens roll*

Jordbruksmark och areella näringar ligger utanför utredningens uppdrag men även åkermark har en ekosystemfunktion. Det är en brist att man verkar bortse från åkermarkens allmänintresse eller värde. Värdering av den förlusten borde lyftas fram mer. Exploatering sker ju ofta på åkermark. Det finns en risk att den ekologiska kompensationen dessutom kan komma att göras på åkermark, vilket medför ytterligare förlust av åker. Det är i så fall allvarligt, eftersom både åkrar och övrig jordbruksmark är viktig i sig, för att kunna försörja Sveriges (och i framtiden kanske fler länders) befolkning med mat.

Jordbruksmark omfattar även biologiskt mycket värdefull ängs- och betesmark. Det är olyckligt om dessa områden skulle ingå i vad man här menar med jordbruksmark, om det innebär att de ska ligga utanför utredningens uppdrag. Då skulle beten och ängar dessutom vara kompensationsarealer. Om utredningen

menar åker när det står jordbruksmark är det bra om det tydligt framgår i alla skrivningar.

Om kompensationen leder till att betesmarker, ängar och andra värdefulla miljöer restaureras eller återskapas är det positivt.

#### *Kulturmiljöns roll*

Den aktuella utredningen tangerar flera miljömål samt ett antal horisontella mål med bäring på social hållbarhet och kulturmiljövårdens målsättning att, i enlighet med de nationella kulturmiljömålen, arbeta med ett helhetsperspektiv på landskapet.

Ur ett holistiskt perspektiv är det svenska landskapet till stor del en produkt av mänsklig aktivitet. Den biologiska mångfalden är i stor utsträckning tillika ett biologiskt kulturarv. De förslag som utredningen lämnar är i stor omfattning även tillämpliga på behovet av kompensation för eventuella förluster av kulturhistoriska värden i landskapet och då i synnerhet biologiskt kulturarv och de ekosystemtjänster som kan tillskrivas kulturhistoriska värden (till exempel möjlighet att verifiera historiska skeden i landskapet, kulturellt präglad flora och fauna, upplevelse av existentiellt slag och upplevelser av historisk dimension i landskapet).

Det biologiska kulturarvet är i hög grad platsbundet. Det biologiska kulturarvet uppstår som ett resultat av ett långvarigt bruk som genererar vissa platsbundna biologiska värden, till exempel kopplade till vad en stenmur eller allé kan berätta om äldre väg- och ägosystem i landskapet. En form av kompensation av platsbundna värden kan dock vara att vårda liknande platser, till exempel genom en kompensationspool, så som utredningen föreslår.

Beträffande ekosystemtjänster förhåller sig kulturhistoriska värden som överskridande mellan biologiska och sociala dimensioner. De är både biologiskt betingade och har kulturella och sociala funktioner både som mötesplatser, platser för rekreation och återhämtning och platser för reflexion och existentiella överväganden kring såväl det förflutna som framtiden. Många gånger finns ett nära samband mellan fysiska kulturarv som inte primärt är biologiska (till exempel byggnader och anläggningar) och biologiska kulturarv som inryms in landskapet (till exempel trädgårdar, parker, alléer och kulturlandskapets odlingsspår).

#### *Försöksverksamhet med kompensationspooler*

Länsstyrelsen anser att det är bra om försöksverksamhet med kompensationspooler genomförs i vissa län (Stockholm, Västra Götaland och Skåne) i samarbete med intresserade kommuner. Det kan ge mer kunskap om hur kompensationsåtgärder ska åstadkommas om en verksamhetsutövare inte har någon egen mark som är lämplig för de aktuella kompensationsåtgärderna. Det finns dock

både för- och nackdelar med kompensationspooler, så det är viktigt att verksamheten regleras och följs upp noggrant.

Om det blir allt för lätt eller billigt att kompensera för skador finns risken att de övriga stegen i skadelindringshierarkin hoppas över. Detta kan förstärkas om det uppstår stora ekonomiska intressen för att sälja kompensationsåtgärder.

För att kompensationspooler ska ge samordningsvinster förutsätts ett relativt stort behov av kompensation (enligt utredningen på sidan 153). Det kan bli ett problem, eftersom vi samtidigt bör sträva efter att hellre tillämpa de tidigare stegen i skadelindringshierarkin. Kompensation ska vara det sista alternativet som bara används i nödfall.

Länsstyrelsen anser vidare att en förutsättning för att kompensationspoolerna ska fungera är att arbetet med regionala planer för grön infrastruktur har kommit tillräckligt långt när poolerna införs och att GIS-verktyg finns. Detta är viktigt för att inte missa stora ekologiska sammanhang och naturvärden som är kopplade till lång kontinuitet som är svåra att kompensera för. I sammanhanget bör påtalas att kulturpräglade gröna miljöer som parker och trädgårdar har stor betydelse för upprätthållande och förstärkande av grön infrastruktur. Det gäller särskilt i tätbebyggda miljöer och i randzoner mellan tätort och landsbygd.

Det är viktigt att områden som är lämpliga för ekologisk kompensation pekas ut som prioriterade mark- och vattenområden av länsstyrelse och kommun för att få en fungerande grön infrastruktur.

Frågor om ansvar, uppföljning och tillsyn är viktiga att utreda vidare för att kompensationsåtgärderna ska få önskad effekt.

Trots att det generellt är svårt att kompensera förluster av biologiskt kulturarv skulle kompensationspooler ändå kunna vara en möjlighet att ersätta förlust av biologiskt kulturarv och kulturhistoriskt betingade ekosystemtjänster i vissa fall. Bevarande och hävd av landskapsavsnitt med likvärdigt innehåll kan i sådana fall intensifieras så att tillgången på referensmaterial säkras. I samband med förlust av sådana platsbundna värden är dokumentation väsentligt och kan föreslås som en kompletterande åtgärd.

Länsstyrelsen anser att Riksantikvarieämbetet i samarbete med övriga nämnda centrala myndigheter bör ges i uppdrag att ytterligare utreda frågor rörande kompensation av biologiskt kulturarv.

#### *Behövs en ny skyddsform?*

I utredningen sägs att det har framförts att behovet av att införa en ny skyddsform för kompensationsområden bör utredas. Det skulle finnas poänger med att en sådan typ av område, till skillnad från naturreservat och biotopskydd, inte skulle vara möjligt att inrätta mot en fastighetsägares vilja. En förutsättning skulle i

stället vara att det finns en överenskommelse mellan fastighetsägaren, den som avser att bedriva verksamheten som ger upphov till skadan som ska kompenseras och myndigheten. Fastighetsägaren ska ha rätt till ersättning i enlighet med överenskommelsen och denna ersättning ska betalas av den som avser att bedriva verksamheten som ger upphov till skadan som ska kompenseras i enlighet med principen om att förorenaren betalar. Det bör även vara möjligt att ålägga av den som avser att bedriva verksamheten som ger upphov till skadan att utföra eventuella skötselåtgärder eller att finansiera sådana. Länsstyrelsen anser att detta är ett bra förslag som bör utredas vidare.

*Allt kan inte säkras med planbestämmelser*

På sidan 193–194 konstaterar utredningen att många åtgärder (både skydds- och kompensationsåtgärder) som kan tas upp i en MKB inte kan säkras i planbestämmelser. Det beror på tydlighetskravet och/eller att det inte går att bedriva tillsyn enligt PBL för den typen av åtgärder. Ofta följs inte dessa åtgärder upp på något annat sätt heller och risken är därmed att de inte genomförs. Länsstyrelsen känner igen denna problematik och tycker att det är viktigt att den uppmärksammas och åtgärdas. Det är inte säkert att lösningen är att göra det möjligt att säkra alla typer av åtgärder i planbestämmelser, men någon form av lösning behövs.

-----

Beslutet har fattats av landshövding Lena Sommestad med planarkitekt Karin Stenholm som föredragande. I handläggningen har också länsantikvarie Hans Bergfast, länsarkitekt Cecilia Engström, miljöhandläggare Annica Hegefeldt, naturvårdshandläggare Malin Johansson, lantbruksdirektör Kristin Ovik, samt arkitekt Dag Rundegren, deltagit.

Lena Sommestad

Karin Stenholm

*Detta yttrande har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

**Så här hanterar vi dina personuppgifter**

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på [www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd)