



Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet

n.registrator@regeringskansliet.se
martin.h.larsson@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkande av Utredningen om ekologisk kompensation (SOU 2017:34)

Ert dnr: M2017/01115/Nm

Länsstyrelsens ställningstaganden

Länsstyrelsen i Gävleborgs län avstyrker betänkandets förslag om ändring i 4 kap. 12 a och 14 §§ (2010:900) plan- och bygglagen.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län tillstyrker betänkandets förslag om ändring i (1998:808) miljöbalken som innebär att skadelindringshierarkin befästs genom ett tillägg av en 8 a § i miljöbalkens andra kapitel.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län tillstyrker betänkandets förslag om ändring i 6 kap. 7 och 12 §§, 7 kap. 7 och 11 §§, 16 kap. 9 §, 22 kap. 25 § (1998:808) miljöbalken, 3 a och 4 §§ lag (1966:314) om kontinentalsockeln, 3 a och 16 a §§ (1971:948) väglagen, 1 kap. 3 § och 2 kap. 9 § lag (1995:1694) om byggande av järnväg, 5 och 6 §§ lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, 2 kap. 8 a och 11 §§ (1997:867) ellagen, 5 § nationalparksförordningen (1987:938), 3 kap. 12 § (2012:707) vägförordningen samt 11 § förordning (2012:708) om byggande av järnväg.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län tillstyrker betänkandets förslag om ändring i 2 kap. 3 § (2010:900) plan- och bygglagen.

Tydliga kopplingar till skadelindringshierarkin saknas

I utformningen av förslagen om ändring i 4 kap. 12 a och 14 §§ (2010:900) plan- och bygglagen saknas en tydlig koppling till skadelindringshierarkin. Risken är att en sådan lagändring skulle leda till att planbestämmelser om ekologisk kompensation skulle komma att beaktas vid lämplighetsprövningen enligt 2 kap. (2010:900) plan- och bygglagen, snarare än att enbart hantera återstående skada på miljön. Formuleringarna i författningskommentaren om att skadelindringshierarkin ska tillämpas är inte tillräckliga för att undvika att lagändringarna, vid den praktiska tillämpningen, får en urholkande effekt på miljöskyddet i detaljplaneläggnings.

Genomförandet av detaljplaner riskerar att försvåras

Ett ytterligare skäl till att avstyrka utredningens förslag om ändring i 4 kap. 14 § (2010:900) plan- och bygglagen är att reglering i detaljplan, under vissa förutsättningar, ska kunna göras för kompensation i områden utanför planområdet. Förslaget riskerar att leda till att genomförandet av detaljplaner försvåras. I det fall fastighetsägaren saknar rådighet över de åtgärder som lov, startbesked eller slutbesked villkorats med finns risken att denne inte kan utnyttja den byggrätt detaljplanen medger.

Att skadelindringshierarkin slås fast är positivt för skyddet mot miljöskada

Förslaget om att skadelindringshierarkin befästs genom ett tillägg av en 8 a § i miljöbalkens andra kapitel kan antas minska risken för att ekologisk kompensation används på ett sätt som urholkar skyddet mot miljöskada vid sådan prövning där ekologisk kompensation är tillämpligt.

Att krav på kompensation skärps är positivt för arbetet med återstående miljöskada

Under förutsättning att skadelindringshierarkin tillämpas strikt kan lagändringarna i miljöbalken och tillhörande lagstiftning (såsom väglag, järnvägs- och ellag) antas flytta fram positionerna när det kommer till att minska de negativa konsekvenserna av återstående skada på miljön. Det är bra att möjligheterna eller skyldigheten att vid planläggning samt tillstånds- eller dispensprövning ställa krav på ekologisk kompensation förtydligas och skärps.

Att krav på främjandet av ekologiskt funktionella landskap införs är positivt för arbetet med ekosystemtjänster och grön infrastruktur

Förslaget om en ändring av 2 kap. 3 § (2010:900) plan- och bygglagen kan antas leda till att kommunerna ges incitament och ökade möjligheter att beakta ekosystemtjänster och grön infrastruktur i sin översikts- och detaljplanering. Länsstyrelsen ges på motsvarande vis ökade incitament och möjligheter att vägleda samt ställa krav på länets kommuner att öka ambitionsnivån i sin översikts- och detaljplanering vad gäller ekosystemtjänster och grön infrastruktur.

Miljö- och energidepartementets särskilda frågeställningar*Påverkan på Länsstyrelsens utgifter*

Uppskattningen av hur Länsstyrelsens utgifter skulle påverkas av ett genomförande av förslagen är beroende av vilken roll Länsstyrelsen spelar i genomförandet. Bedömningen görs i detta fall under antagandet att Länsstyrelsen skulle arbeta aktivt för att, i all den handläggning som berörs av förslagen, utveckla och sprida kunskap om ekosystemtjänster, främja ekologiskt funktionella landskap samt verka för att återstående skada så långt möjligt

kompenstras. Att Länsstyrelsen skulle vara en part i arbetet med kompensationspooler har inte beaktats. I bedömningen av förslagets påverkan på Länsstyrelsens utgifter har utgångspunkt tagits i föregående års arbete med de ärendetyper som berörs av förslagen. Därefter har en uppskattning gjorts av den ökade mängd arbete förslagen kan antas generera för respektive ärendetyp. Slutligen har antalet ärenden för respektive ärendetyp multiplicerats med det uppskattade merarbete förslagen genererar per ärende. Resultatet är att förslagen skulle generera 22 veckors extra arbete per år för Länsstyrelsen Gävleborg.

Uppskattning av antal berörda mål, ärenden eller projekt

I uppskattningen av antal berörda mål, ärenden eller projekt har en enkel sammanställning gjorts av de ärenden, av de ärendetyper som kan antas beröras av förslagen, som passerade myndigheten under 2017. För vissa ärendetyper är uppskattningen att det var ovanligt många ärenden under 2017, för andra ärendetyper är läget det omvända. På det hela taget kan sammanställningen ändå antas ge en rättvisande bild av den mängd ärenden som skulle beröras av förslagen. En uppskattning har också gjorts för i vilken utsträckning ärendena under 2017 berörts av kraven på miljökonsekvensbeskrivning eller på annat sätt skulle beröras av utredningens lagändringsförslag.

Ärenden Gävleborgs län 2017			
Ärendetyp	Antal	MKB/berörs av kompensation	Beräknad extra arbetsinsats (arbetsveckor)
Infrastruktur (väg/järnväg)	32	32	5,0
Ellagen (nätkoncession)	17	17	2,5
Översiktsplaner	5	5	2,5
Detaljplaner	193	12	2,0
Natur dispenser	70	35	3,0
Natura 2000	2	2	1,0
Gruvnäringen	2	2	2,0
Kulturresevat	3	3	0,0
Vattenverksamhet	11	11	1,5
Miljöfarlig verksamhet	30	30	2,5
Summa	365	149	22,0

Förslagens påverkan på byggandet av bostäder, infrastruktur och andra byggnadsverk

Vad gäller byggandet av infrastruktur och andra byggnadsverk som berörs av ändringar i miljöbalken, väglagen, järnvägslagen och ellagen bedöms förslagen kunna leda till en ökad användning av ekologisk kompensation. Detta särskilt om skärpning av lagstiftning åtföljs av ambitiösa kompetenshöjande insatser samt insatser som kan underlätta genomförandet av kompensationsåtgärderna. Då skadelindringshierarkin ska tillämpas bör inte förslagen leda till att några infrastrukturprojekt får svårare att komma till stånd. Dels skulle prövningen av tillåtlighet göras utan att genomförandet av ekologisk kompensation beaktas och dels skulle kravet på kompensation av återstående skada inte tillämpas i det fall detta vore orimligt. Krav på kompensation av återstående skada som inte är praktiskt genomförbar, eller som på annat sätt utgör betydande hinder för ett projekt, kan antas falla in under det orimliga vid en rimlighetsavvägning enligt förslaget.

Byggandet av bostäder berörs av förslagen i den mån kommuner hörsammar det nya kravet på att främja ekologiskt funktionella landskap och att de med stöd av detta ställer krav i detaljplan som de tidigare inte skulle ha gjort. Bedömningen är att detta inte kommer att ske i de fall där sådana krav kan innebära att byggandet av bostäder försvåras, åtminstone inte i någon större omfattning. I många fall upplever kommuner att de inte har möjlighet att ställa mer ambitiösa krav på byggherrar än vad de är tvingade att göra. Detta då risken annars finns att byggherren väljer att inte genomföra sin exploatering.

I den mån kommuner väljer att använda den nya möjlighet till reglering av ekologisk kompensation i detaljplan som föreslås i utredningen riskerar detta att försvåra plangenomförandet. Förslagen öppnar för ytterligare möjligheter till att villkora de fastighetsrättsliga skyldigheter och rättigheter som det allmänna, i och med detaljplaneläggningen, ålägger den enskilde med åtgärder vars möjlighet till genomförande säkerställs avtalsrättsligt.

Konsekvenser av och möjligheter att tillämpa förslagen

Vad gäller de föreslagna ändringarna i miljöbalken och tillhörande lagstiftning (såsom väglag, järnvägs- och ellag) kan konsekvenserna antas vara att ekologisk kompensation kommer att användas i högre grad än vad som är fallet i dag. I Gävleborgs län används inte ekologisk kompensation i särskilt hög omfattning, inte heller i de fall där nuvarande lagstiftning på ett tydligt sätt ger möjligheter till detta. En förutsättning för att en ökad användning av ekologisk kompensation faktiskt ska ge positiva effekter på miljön är dels att skadelindringshierarkin tillämpas i enlighet med förslagen och dels att tillräcklig kvalitet kan säkerställas i det praktiska genomförandet. För att dessa två förutsättningar ska infrias behöver tillräckliga resurser tillsättas för såväl kompetenshöjande insatser som för allt det arbete som är kopplat till genomförandet av kompensationsåtgärderna.

De förslag på lagändringar som rör plan- och bygglagen riskerar att leda till en försämring av miljöskyddet i detaljplaneläggningen. Detta då den föreslagna lagstiftningen inte på ett tillräckligt tydligt sätt anger tillämpningen av skadelindringshierarkin som en förutsättning för ekologisk kompensation. Risken består i att kompensationsåtgärder uppfattas som något som kan användas i stället för åtgärder som undviker eller begränsar skada på miljön. Detaljplaner skulle, om denna farhåga realiseras, utformas så att skada på miljön som med nuvarande lagstiftning skulle ha undvikits eller begränsats endast kompenseras.

Konsekvenser av att lagstifta först och införa lösningar sedan

Sett från Länsstyrelsen Gävleborgs horisont medför inte ordningen att lagstifta först och införa lösningar sedan någon större oro. Den förväntade ökning av användningen av ekologisk kompensation vid exploatering som skulle komma av lagändringsförslagen i miljöbalken och tillhörande lagstiftning (såsom

väglag, järnvägslag och ellag) utgår i Gävleborgs län från en förhållandevis begränsad nivå. Bedömningen är att arbetet med ekologisk kompensation skulle tillta succesivt över en längre tid snarare än att snabbt öka och därmed ställa stora krav på praktiska lösningar som ännu inte är på plats.

Vad gäller förändringarna i plan- och bygglagen kan det antas att en översiktsplan i vilken ekologiskt funktionella landskap främjas först kommer att behöva vara på plats för att peka ut inriktningen för ekologisk kompensation innan kommuner väljer att reglera åtgärder för kompensation i detaljplan. För närvarande finns ingen översiktsplan i Gävleborgs län som kan sägas peka ut inriktningen för arbetet med ekologisk kompensation. Den lagstiftning som föreslås kan därför väntas få betydande effekt på planläggningen enligt plan- och bygglagen först efter ett antal år. Förhoppningsvis har arbetet med att utveckla och kvalitetssäkra det praktiska genomförandet av ett mer storskaligt kompensationsarbete då fallit på plats.

Ärendets beredning

Beslut i ärendet har fattats av landshövding Per Bill efter föredragning av samhällsplaneraren Johan Morhed. I ärendets handläggning har Patrik Havermann och Maria Andersson enheten för samhällsutveckling, Maria Lundgren, Henrik Sundberg och Hanna Karlsson miljöenheten, Paula Lenninger enheten för styrning och samordning, Ann Gudehn enheten för naturvård samt länsråd Veronica Lauritzsen deltagit.

Per Bill

Johan Morhed

Denna handling är godkänd i Länsstyrelsens elektroniska system och har därför ingen namnunderskrift.

Så här hanterar vi dina personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.