



Länsstyrelsen
GOTLANDS LÄN

YTTRANDE
2018-10-02

Dnr
500-1310-2018
1(8)

Regeringskansliet, Miljö- och energidepartementet

m.registrator@regeringskansliet.se

Ekologisk kompensation. Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34)

Ert dnr: M2017/01115/Nm

I remissen uppmanas myndigheter under regeringen att utöver synpunkter på förslaget särskilt ange hur de kan beröras och vilka konsekvenser förslagen kan få för myndigheten eller inom myndighetens område. Myndigheternas svar förväntas bidra till möjligheten att bedöma förslagets effekter. Statliga myndigheter har fått ett antal frågeställningar som särskilt bör beaktas och som länsstyrelsen i Gotlands län besvarar i tur och ordning under sammanfattningen. Därefter följer några andra specifika synpunkter på remissen.

Sammanfattning

Länsstyrelsen är positiv till de lagändringar om ekologisk kompensation som gjorts och redan trätt i kraft men ser nu att det är angeläget att vägledningar snart kommer till för att stötta både myndigheter och verksamhetsutövare. Den omfattande utredningen visar att begrepp som skyddsåtgärder, försiktighetsmått och kompensation i domar inte använts konsekvent, vilka bör klargöras i vägledningen. Vägledningen är viktig för att frågan om ekologisk kompensation ska behandlas på ett likartat sätt i hela landet. Länsstyrelsen bedömer också att en viss resursförstärkning på myndigheten behövs för kompetensutveckling och tid att hitta rutiner för bra vägledning i arbetet med vad en miljökonsekvensbeskrivning bör innehålla när det gäller ekologisk kompensation.

Länsstyrelsen anser att möjligheten att inrätta en ny skyddsform för kompensationsområden bör utredas vidare. En sådan ny skyddsform kombinerat med en ändamålsenlig förvaltning skulle kunna innebära att områdets ekosystemtjänster tryggas på lång sikt.

Frågor och svar

Regeringen har särskilt bett de statliga myndigheterna att beakta följande frågeställningar

- Påverkan på offentliga utgifter inom myndighetens område med anledning av förslagen. Om myndigheten ser att förslagen kommer att medföra ökade utgifter kan myndigheten komma med förslag på finansieringslösningar.

Svar: Utredningen skriver på s 354 att ”Vi har analyserat kostnaden för att hantera ekologisk kompensation i dag, och i den ringa omfattningen den faktiskt sker är den ringa.” Länsstyrelsen konstaterar att när arbetet med ekologisk kompensation får genomslag inom prövning och tillsyn så kommer kostnaderna också att öka. Kostnaderna kommer särskilt i ett inledande skede att öka för kompetenshöjande insatser av personal som kan vägleda och bedöma relevansen av ekologisk kompensation i prövning och tillsyn. Eftersom planeringsunderlag inom grön infrastruktur och ekosystemtjänster till stor del kan komma att styra kompensationsåtgärder innebär det att flera sektorer inom länsstyrelsen som varit involverade i det arbetet behöver ytterligare vägledning i att bedöma miljökonsekvensbeskrivningar om ekologisk kompensation, exempelvis inom sakområdena naturvård, vattenverksamhet, kultur, samhällsplanering och juridik. Länsstyrelsen bedömer därför att det behövs en höjning av anslaget i ett inledande skede då kompetensen byggs upp. Beroende på utfallet av försöksverksamheten med kompensationspooler, som föreslås pågå under fem år, medför därefter införandet av ett sådant arbetssätt även till en början ökade kostnader.

Länsstyrelsen delar utredningens förslag att Naturvårdsverket tillförs de medel som behövs för länsstyrelsernas vägledning och kompetensutveckling på området. På motsvarande sätt föreslås Boverket få de medel som behövs för vägledningen om PBL och kompensationsåtgärder.

- En uppskattning av antal berörda mål, ärenden eller projekt inom myndighetens område som kan beröras av förslagen.

Svar: Länsstyrelsen i Gotlands län behandlade under 2017 ett 80-tal ärenden som kan vara av relevans för kompensationsåtgärder (ca 30 detaljplaner, 24 tillstånd och dispenser inom naturreservat, 5 ärenden som gällde dispens från artskyddsförordningen och 14 ärenden om dispens från det generella biotopskyddet). Miljö- och vattenenheten har ärenden som till exempel bergtäkter av varierande storlek där kompensationsåtgärder kan bli aktuella. Det rör sig om mellan 5-10 per år men varierar mycket mellan åren. Utöver det så kan det vid dispens och tillstånd till markavvattning bli aktuellt med kompensationsåtgärder.

Inom naturvårdens ärenden som rör dispens från det generella biotopskyddet blir det nästan alltid fråga om kompensationsåtgärder för nedtagna alléträd, igenläggning av diken, borttagande av åkerholmar eller delar av stengården. Länsstyrelsen

bedömer att det inom myndigheten finns mest erfarenhet inom just arbete med generell biotopskydd när det gäller kompensationsåtgärder.

Det bör noteras att ansökningarna om tillstånd och dispenser inom naturreservat i de flesta fall rört forskning och inventering inom områden med tillträdesförbud eller insamling av arter som beläggsexemplar. I de fallen har ekologisk kompensation inte varit en relevant fråga inom skyddade områden. I Gotlands län är det länsstyrelsen som i huvudsak prövar strandskyddsdispenser inom det skyddade området naturreservatet Gotlandskusten, som omfattar större delen av det strandskyddade området längs Gotlands kust. Ärenden om strandskydd är ett område där länsstyrelsen bedömer att ekologisk kompensation i samband med dispenser kan vara aktuellt i framtiden. 2017 hanterade länsstyrelsen 50 ansökningar om dispenser från strandskyddsbestämmelserna.

- Hur förslagen kan påverka förutsättningarna för att bygga bostäder, infrastruktur och andra byggnadsverk. Denna punkt gäller de myndigheter som är berörda av frågeställningen.

Svar: Ekosystemtjänster kan påverkas negativt vid planering och byggande. För att motverka att ekosystemtjänsternas värden och funktioner minskar kan kompensation fungera som en sista åtgärd efter att alla möjligheter för att undvika, minimera och återställa skador har utretts.

I PBL har hittills inte funnits möjlighet att ställa krav på kompensation, men i vissa fall har det ändå skett frivilligt. När möjligheten till krav på kompensationsåtgärder nu införts i PBL framstår det som att tillämpningen kan bli något motstridig mot PBL:s s.k. lämplighetskrav (2 kap. PBL) som anger att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för och att företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Frågan kan då väckas om den markanvändning som kräver en kompensationsåtgärd strider mot PBL:s lämplighetskrav?

- Konsekvenser av och möjligheter att tillämpa förslagen vid exploatering eller annan ändrad markanvändning, med hänsyn till frågor som rör bl.a. äganderätt, rådhets, möjlighet till långsiktiga ekonomiska åtaganden, m.m. Myndigheten bör analysera och redovisa detta både för myndighetens egen del och för andra aktörer inom myndighetens område.

Svar: Ett problem med att tillämpa krav på kompensationsåtgärder inom PBL är att detaljplanen inte kan reglera intressen utanför planområdet. Möjligheten att beakta, utveckla, skapa eller kompensera på annan plats är därför begränsade till den enskilda planen.

Som utredningen anger är det viktigt att en ökad användning av kompensation inte leder till lägre krav på att i första hand undvika och begränsa negativ påverkan på

biologisk mångfald och ekosystemtjänster. En lagändring kan ändå i vissa enstaka fall underlätta för kommunerna då det finns möjlighet till kompensation inom planområdet och då det bedöms vara en lämplig markanvändning.

På s 231 skriver utredningen att ”Jordförvärvslagen innebär ett potentiellt hinder för att förvärva mark för att utföra kompensationsåtgärder, främst därför att lagen gäller fastigheter som är taxerade som lantbruksenheter. Frågan behöver utredas och om det finns skäl att undanröja sådana hinder.” Länsstyrelsen är positiv till att jordbruksmark kan användas för kompensationsåtgärder men ställer sig tveksam till en ändring i jordförvärvslagen som medför att det blir lättare att utföra åtgärder i sådan jordbruksmark som bedöms vara särskilt viktig för livsmedelsproduktion.

Utredningen har identifierat frågan om markåtkomst som väsentlig för den ekologiska kompensationen. Samtidigt har inte några konkreta förslag till lagändringar presenterats. Ytterligare en aspekt är det mer långsiktiga ekonomiska och/eller praktiska åtagandet att förvalta kompensationsområdet. Såsom utredningen konstaterat är både naturvårdsavtal och nyttjanderättsavtal tidsbegränsade.

Enligt länsstyrelsens mening bör tvångsvis markåtkomst vara reserverad för rena undantagsfall, när så är motiverat. Utgångspunkten bör – liksom utredningen konstaterat – vara frivilliga överenskommelser. Länsstyrelsen anser att långdragna processer hos Lantmäterimyndigheten kan innebära risker för förseningar av tillstånds- och dispensprövningar. Särskilt då det redan i miljökonsekvensbeskrivningen bör ha identifierats förslag på kompensationsåtgärder.

Länsstyrelsen anser att möjligheten att inrätta en ny skyddsform bör utredas vidare. Med en ny skyddsform skulle den fastighetsägare vars mark upplåts till kompensationsområde lämna sitt medgivande till att marken tas i anspråk för det ändamålet till prövningsmyndigheten eller till den myndighet eller organisation som ansvarar för kompensationspooler. Några särskilda kriterier för att förklara området ett kompensationsområde, utöver att området ska användas för ekologisk kompensation, behöver då inte uppställas. Hur förvaltningen av området ska lösas får avgöras efter överenskommelse eller från fall till fall. I vissa fall kan det måhända vara motiverat att låta exv. en länsstyrelse, en kommun eller Naturvårdsverket förvalta området.

Med en sådan särskild skyddsform skulle områdets ekosystemtjänster tryggas på lång sikt och det skulle vara uppenbart för alla och envar att området är skyddat, särskilt om skyddet kombineras med en möjlighet eller skyldighet att informera allmänheten om det, exv. genom skyltning. Föreskrifter om begränsning av allmänhetens tillträde till området, liksom om inskränkningar i äganderätten, kan vara befogade.

- Konsekvenser av att, som förslaget anger, införa föreslagna lagstiftningsändringar och först därefter införa lösningar med kompensationspooler, arbeta fram vägledningar, etc.

Svar: Länsstyrelsen bedömer att det varit nödvändigt att införa gemensam lagstiftning kring ekologiska kompensationsåtgärder. Så som förslaget är presenterat kommer ekologisk kompensation att få en mer framträdande roll där en verksamhet som anses tillåtlig i steg 1 men där försiktighetsmått och andra åtgärder inte räcker för att undvika skada. Det innebär också att verksamhetsutövaren från början blir medveten om att kompensationsåtgärder kan bli aktuella och ska ingå i en miljökonsekvensbeskrivning. Länsstyrelsen anser även det är bra att utredningen föreslår ett tydliggörande i möjligheten att förordna om villkor om kompensationsåtgärder i bestämmelsen om vad en dom ska innehålla, så att den kompletteras med en punkt om att det i förekommande fall ska föreskrivas i dom om de kompensationsåtgärder som behövs.

Det som kommer att krävas snarast är resurser för att informera verksamhetsutövare att ändringar i miljöbalken skett, vilket många förmodligen inte känner till. Det är av största vikt att vägledningar både till verksamhetsutövare och andra nu inte dröjer. I vägledningen bör det klargöras hur krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått ska skiljas från regler om kompensation. Enligt skadelindringshierarkin får kompensationsåtgärder beaktas först i ett andra steg när tillåtligheten är avgjord. Enligt utredningen har det i domar förekommit en inkonsekvent användning av begreppen som länsstyrelsen bedömer måste klargöras. Det är viktigt att frågan om ekologisk kompensation får en likartad bedömning i hela landet. Den kommande vägledningen bör även innehålla exempel på resonemang då det vid prövning är osäkert hur en verksamhet kan komma att påverka en art, biotop eller ett ekosystem. Vid prövningen utformas ibland villkor där verksamhetsutövaren ska göra en uppföljning av verksamhetens påverkan efter ett antal år. Detta innebär att kraven på specificerade kompensationsåtgärder kan vara svåra att ange i prövningen utan kommer in först en tid efter att tillståndet är ianspråktaget.

Kompensationspooler

Länsstyrelsen ställer sig positiv till försöksverksamhet med kompensationspooler men bedömer att modeller med olika komplexitet avseende naturtyper och arter bör ingå i försöken. Det finns annars en risk att modellerna inte tar höjd för de mer detaljerade artinventeringar som enligt länsstyrelsen bör åligga verksamhetsutövaren att vidta för att compensationens kvalitet ska kunna säkerställas. Att livsmiljöer med hotade och rödlistade arter inte fortsätter att minska är av största vikt för att motverka nettoförlust av biologisk mångfald och ekosystemtjänster samt för att uppnå miljömålen om bl.a. ett rikt växt- och djurliv. Länsstyrelsen ser gärna att försöksverksamheten inte bara utförs i storstadslänen utan även i något län med mindre tätorter och ett exploateringstryck som förutom behov av mark för bostadsbyggande och tillgång på industrimark även kan omfatta annan tillstånds-

pliktig verksamhet. Om försöken med kompensationspooler ändå utförs i storstadslänen bör det enligt länsstyrelsen vara en fördel om de kommuner som deltar har olika förutsättningar när det gäller exploateringstryck samt natur- och kulturvärden. Det kan vara viktigt om metoden ska vara användbar i hela landet, även i glesbygd där priser och tillgången på mark för kompensation kan skilja sig avsevärt från förhållandena i storstadslänen.

Arbetet med kompensationspooler bedöms av länsstyrelsen inte lika bråttom att införa. Huvudsaken är att det finns gott om tid för försöksverksamheten med efterföljande utvärdering i syfte att hitta en smidig och kostnadseffektiv lösning för alla parter.

Artlistor

Länsstyrelsen delar ArtDatabankens syn på att de listor som finns att tillgå som identifierar indelning i livsmiljöer enligt EU och deras typiska arter behöver ses över och uppdateras om de ska vara användbara som hjälpmedel vid bedömningar om kompensationsåtgärder. Länsstyrelsen bedömer att listorna i många fall inte täcker in den variation av arter som naturtypen representerar i olika delar av landet. I vissa listor saknas även viktiga artgrupper. Ett sådant exempel är trädklädd betesmark (9070), där det i vägledningen för naturtypen skrivs om viktiga marksvampar men där listan för naturtypen saknar både svampar, fåglar och skalbaggar. Länsstyrelsen delar ArtDatabankens förslag att fokus på ekologisk kompensation bör utgå från livsmiljöer (habitat) snarare än enskilda arter. Enligt länsstyrelsen är det då viktigt att de listor som representerar viktiga naturvärden i dessa livsmiljöer på något sätt speglar den variation i livsmiljön som finns i landet. Länsstyrelsen vill även erinra om de begränsningar som ArtDatabankens material har. Tillgängliga artuppgifter är mycket viktiga i länsstyrelsens dagliga ärendehantering. Men data bygger i huvudsak på frivilliga uppgifter som inventerare lämnat in vilket medför att det ännu finns gott om icke inventerade s.k. ”vita fläckar” där verksamhetsutövare kan behöva komplettera en planerad exploatering med nya inventeringar.

Arbetet med planerna för grön infrastruktur bygger på befintlig kunskap. Med tanke på de brister som kan finnas i inventeringsunderlaget bedömer länsstyrelsen att det är viktigt att arbetet med planerna fortsätter och att ny kunskap successivt kan byggas på där det finns brister.

Några specifika synpunkter

Begreppet vardagslandskap

I stycket 4.4.1. om förankring av en gemensam grund för värdering av biologisk mångfald och den naturvårdsnytta eller kompensationsvärde som kompensationspoolen avser skapa, finns en skrivning om att exploateringar och kompensationsåtgärder huvudsakligen sker i vardagslandskapet. I texten står det att beräkningsmodellen därför förväntas ha lägre krav på komplexitet när det gäller naturvärden

och högre krav på sociala värden. Uttrycket vardagslandskap används enligt länsstyrelsen otydligt i utredningen. I det här sammanhanget bedöms det stå för ett landskap med lägre natur- och kulturvärden, medan i ett annat sammanhang jmf. S. 241 som hela landskapet utanför skyddade områden. Oavsett definition av vardagslandskap vill länsstyrelsen erinra om att det på Gotland finns ett exploateringsstryck i exempelvis artrika områden med hällmarker, sanddyner och äldre lövängsrester. Dessa livsmiljöer är minskande och har, förutom sina höga kulturella och sociala värden, oftast ett stort antal skyddade och rödlistade arter.

Rödlistade arter

På s 271 står det att "Ett exempel på situation där det som huvudregel är särskilt motiverat att ställa kompensationskrav är när exempelvis dispens enligt artskyddsförordningen lämnas för en rödlistad art. Utrymmet för att lämna dispens för rödlistade arter är begränsat, men kan under vissa förutsättningar medges." Länsstyrelsen ställer sig frågande till resonemanget om möjligheten till dispens för rödlistade arter eftersom de flesta rödlistade arter inte omfattas av artskyddsförordningen.

Vissa oklarheter och hur de bör klargöras

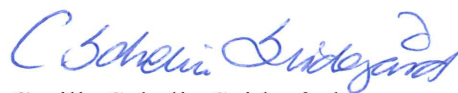
Enligt länsstyrelsens mening innehåller utredningen vissa oklarheter. Länsstyrelsen anser exv. att det av utredningen inte framgår tydligt i vilka fall det är rimligt att ställa krav på ekologisk kompensation när en åtgärd eller verksamhet inte avser genomföras inom ett skyddat område (dvs. inom vardagslandskap). Det är en fråga som blir särskilt aktuell när utredningen valt att inte föreslå en kompensationsavgift. Länsstyrelsen anser att sådana frågor skulle kunna klargöras genom att regeringen ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om när ekologisk kompensation ska krävas i vissa fall. Syftet skulle vara att uppnå största möjliga likformighet i rättstillämpningen, redan i ett skede innan en tydlig praxis utarbetats på området.

En annan fråga som länsstyrelsen har uppmärksammat är hur man ska se på efterbehandlingsåtgärder. Enligt länsstyrelsens mening bör ekologisk kompensation även avse tillfälliga förluster av ekosystemtjänster under perioden från att en verksamhet inleds till dess att efterbehandlingsåtgärder vidtagits. Det blir särskilt relevant för exv. täktverksamheter.

Vidare diskuteras krav på kompensation vid omprövning av tillstånd på sid. 168 i utredningen. Det framgår inte tydligt om utredningens uppfattning är att endast nytillkomna förluster av naturvärden bör kompenseras vid ett förnyat tillstånd, eller om även tidigare förluster omfattas. Det skulle senare kunna innebära problem i retroaktivitets- och förutsebarhetshänseende, även om 10 kap. miljöbalken måhända redan idag innebär ett sådant ansvar.

Beslut och deltagande

Yttrandet har beslutats av landshövding Cecilia Schelin Seidegård efter föredragning av enhetschef Anna-Lena Fritz, naturvård. I yttrandet har även Robert Bjersander, jurist, Peter Landergren, miljö- och vattenenheten och Elin Sander, enheten för samhällsbyggnad och kulturmiljö deltagit. Ärendet har föredragits i länsstyrelsens ledningsgrupp.



Cecilia Schelin Seidegård



Anna-Lena Fritz