

Miljö- och energidepartementet

103 33 Stockholm

BEGÄRAN OM YTTRANDE ÖVER SOU 2017:34 - EKOLOGISK KOMPENSATION - ÅTGÄRDER FÖR ATT MOTVERKA NETTOFÖRLUSTER AV BIOLOGISK MÅNGFALD OCH EKOSYSTEMTJÄNSTER M.M.

Er beteckning: 2017/01115/Nm

SAMMANFATTNING

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag. Förslaget har potential att överbrygga glappet mellan det stora behovet av systematiska naturvårdsåtgärder och de bristande incitamenten för att använda mark i naturvårdande syfte. Mycket talar för att behovet av naturvårdsåtgärder kommer att fortsätta öka för att miljömålen ska kunna uppnås. Ekologisk kompensation blir därför ett viktigt komplement till det offentliga naturvårdsarbetet.

Länsstyrelsernas regionala handlingsplaner för grön infrastruktur blir en central pusselbit för att styra åtgärderna till de platser i landskapet där nyttan blir störst. Kronoberg är ett av flera län där kraftsamling till utvalda landskapsavsnitt vore önskvärt hellre än att åtgärderna blir småskaliga och sker där någon haft mer slumpmässiga incitament att vidta dem. Det blir alltså viktigt att ha med det landskapsekologiska perspektivet i värdebedömningen.

Länsstyrelsen ser också utvecklingsmöjligheter i förslaget. I Kronobergs län sker den största omdaning av naturmiljön genom exploatering och genom åtgärder som inte är tillstånds- eller dispenspliktiga. Detta innebär att den reella effekten i mångt och mycket kommer att bero på kommunernas kapacitet och intresse för att ställa krav på ekologisk kompensation och att ta fram översiktsplaner och grönstrukturplaner som stödjer tillämpningen av ekologisk kompensation. En rundfrågning bland länets kommuner visar dock att kommunerna i dagsläget inte kommer att ställa krav på kompensationsåtgärder i detaljplan i någon större omfattning.

Det kan också finnas ett behov av att utöka kompensationskyldigheten för att värna de landskapsmässiga sambanden och de triviala naturmiljöerna som stödjer värdekärnornas funktionalitet.

1. 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.

Utredningen konstaterar att tillsynen av kompensationsåtgärder rimligtvis bör medföra ökade kostnader för tillsynsmyndigheten. Länsstyrelsen instämmer i detta. Tillsyn av befintliga kompensationsåtgärder sker idag i mycket begränsad omfattning men det är viktigt att ett mer systematiskt arbete med kompensation också följs av en mer systematisk tillsyn. I synnerhet när det gäller tillsyn av kompensationsåtgärder som sker utan rättskraft.

Länsstyrelsen är tveksam till utredningens slutsats att ekologisk kompensation på sikt leder till tidsvinster i tillståndsprocessen. Därtill är troligtvis bedömningen av kompensationsåtgärderna alltför komplex och tidskrävande.

Utredningen kommer också till slutsatsen att statens övergripande kostnader för naturvård kan minska genom förslaget. Länsstyrelsen instämmer i att kostnaderna kan minska i förhållande till nollalternativet. På det stora hela gör dock Länsstyrelsen bedömningen att kostnaderna för naturvård kommer att behöva öka för att nå miljömålen eftersom de negativa förändringsprocesserna i landskapet kraftigt överstiger de insatser som kommer att ske genom ekologisk kompensation.

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

Eftersom miljöprövningsdelegationen är placerad inom Länsstyrelsen i Kalmar län hanterar Länsstyrelsen i Kronobergs län endast samrådsprocessen samt anmälningar om ändring av tillståndspliktig verksamhet. Det är svårt att bedöma hur många av dessa ärenden som skulle kunna bli aktuella för kompensation men i första hand berörs troligtvis framförallt täkter (5 samrådsärenden, 13 tillsynsärenden 2017) och vindkraft (5 samrådsärenden, 2 tillsynsärenden 2017).

När det gäller dispenser och tillstånd i skyddad natur handlägger Länsstyrelsen idag ca 70 ärenden/år. De flesta ärenden rör alléer och i dessa ärenden ställs idag oftast krav på kompensationsåtgärder. Ca 10 ärenden/år gäller stenmurar och ett fåtal handlar om dispens för åtgärder inom naturreservat. För artskydd har 4 ärenden under 2017 bedömts vara av sådant slag de skulle kunna medföra krav på kompensation.

När det gäller prövning av vattenverksamhet bedömer Länsstyrelsen att ca 20 ärenden kan bli aktuella för ekologisk kompensation. Som utredningen tar upp finns redan idag vissa instrument för att ställa krav på ekologisk kompensation. Om även ekosystemtjänster ska vägas in i bedömningen kan prövningen bli väldigt omfattande eftersom nyttas ofta skapas på en annan plats än där åtgärden sker och är svår att kvantifiera.

En stor effekt på Länsstyrelsens verksamhet om förslagen träder i kraft blir i arbetet med samråd och granskning av olika typer av planer samt ansökningar om nätkoncessioner. Bedömning av föreslagna kompensationsåtgärder kommer att innebära ytterligare ett moment i processen. 5 vägplaner och 9 ansökningar om nätkoncessioner har handlagts av Länsstyrelsen under 2017.

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

Efter att ha låtit länets kommuner reflektera över möjligheten att tillämpa krav på ekologisk kompensation i detaljplan kan Länsstyrelsen konstatera att det troligtvis kommer ta tid innan detta arbetssätt implementeras. Flera av länets tillfrågade kommuner ser risker för att krav på ekologisk kompensation skulle försvåra plan- och byggprocessen på ett sådant sätt att det blir dyrare och mindre intressant att bygga på oexploaterad mark, något som man vill undvika. Man påpekar bland annat att det varken är lämpligt eller möjligt att ställa krav på kompensationsåtgärder i detaljplan utan ett sammanhållet och systematiskt arbete med frågan inom kommunen eftersom man annars riskerar att såväl flexibilitet som handläggningstider och rättssäkerhet försämras. Att starta upp ett sådant sammanhållet arbete kräver i sin tur såväl särskild kompetens som politisk vilja.

Utredningens konsekvensanalys som bygger på att alla aktörer ska möta samma krav på kompensation och att marknaden därmed kommer att styra exploateringar till de minst värdefulla naturmiljöerna får därmed anses orealistisk.

För att kommuner ska kunna ställa krav på ekologisk kompensation krävs ett bra underlag i översiktsplanen, vilket gör att framtagandet av denna troligen kommer att bli något mer komplicerad.

När det gäller byggnation av infrastruktur och andra byggnadsverk som inte detaljpaneläggs är Länsstyrelsens bedömning att utredningens förslag kommer att fungera väl i den befintliga processen. Dock kommer planprocesserna att bli längre och mer resurskrävande.

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

Länsstyrelsen bedömer att det i dagsläget finns goda förutsättningar både för att utforma lämpliga kompensationsåtgärder och att visa var de bör genomföras. Rådighet över marken är därmed den centrala frågan att lösa, i synnerhet i de ärenden som rör verksamhetsutövare med begränsad tillgång till kompensationsmark. Att ställa krav på kompensation i dessa fall riskerar att väsentligt försvåra tillstånds-/dispens-/exploateringsprocessen innan en fungerande lösning i form av en kompensationspool finns på plats. Samtidigt kan man i prövningen inte göra skillnad mellan de som har tillgång till lämplig mark och de som inte har det. Här finns med andra ord risk att friktion uppstår.

Utredningen tar endast i begränsad omfattning upp frågan om långsiktig förvaltning, vilket innebär att flera frågor återstår att besvara. Många naturtyper kräver en kontinuerlig skötsel vilket kostar pengar. Samtidigt vill verksamhetsutövare som regel ta kostnaden för kompensation vid ett tillfälle och sedan ha gjort rätt för sig. Att över tid förvalta, eller betala till någon som förvaltar, är troligtvis inte lika attraktivt. Det är således viktigt att fundera över

uthålligheten över tid så att inte kompensationsåtgärder vidtas (t ex restaureringar) som ökar behovet av skattefinansierad skötsel åren efter.

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

Det kan vara så att en negativ påverkan inte är tillräckligt stor för att motsvara en hel kompensationsåtgärd (t.ex. en restaurering av en hel våtmark). Om det då inte finns möjlighet att betala för kompensationen via en kompensationspool blir det orimligt att ställa krav på verksamhetsutövaren att kompensera.

Vägledningar är viktiga, särskilt för att leda i riktning mot landskapsekologisk helhetssyn och för att skapa konsekvens i fråga om värdering av skada och motsvarande kompensationsåtgärder, vilket är en mycket komplex fråga. Länsstyrelsen anser inte att sådana vägledningar måste finnas på plats vid lagens ikraftträdande, men måste prioriteras för att tillämpningen av ekologisk kompensation ska bli konsekvent.

ÖVRIGA SYNPUNKTER

Synpunkterna är rubricerade utifrån betänkandets disposition.

EKOLOGISK KOMPENSATION

3.3 Teoretiska och praktiska utmaningar

När det gäller påverkan på vissa typer av ekosystem kan de negativa effekterna av en åtgärd uppstå långt ifrån platsen där påverkan sker. Det är därför viktigt att tydliggöra om det finns någon geografisk gräns för när kompensationsåtgärder ska krävas. Ett exempel är limniska miljöer där en verksamhet kan påverka värden längre ner i ett avrinningsområde.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens slutsats att det är viktigt att ha en flexibel grundsyn när det gäller i vilken grad kompensationen ska vara direkt kopplad till den uppkomna skadan. Kostnadseffektivitet är viktigt och det är bättre att skapa verklig nytta av ett annat slag än skadan, än att bokstavligen ersätta det som skadas till en alltför hög kostnad. Samtidigt gör Länsstyrelsen bedömningen att det kommer att finnas situationer där mer artspecifika (och möjligen dyrare) kompensationsåtgärder anses nödvändiga. Detta innebär ett behov av att utarbeta riktlinjer för att bedömningarna ska bli konsekventa. Sådana riktlinjer bör ha landskapsperspektiv och grön infrastruktur som utgångspunkt.

Länsstyrelsen vill understryka vikten av att inte bara utgå från ett landskapsperspektiv i bedömningen av den skada som en åtgärd eller verksamhet ger upphov till utan även när själva kompensationsåtgärden utformas, för att skapa största möjliga nytta för biologisk mångfald.

BEFINTLIG LAGSTIFTNING, PRAXIS OCH ERFARENHETER

5.6 Markåtkomst

Behovet av restaureringsåtgärder inom skyddade områden överstiger de resurser som Länsstyrelsen har för ändamålet. Skötselplanen anger ofta dels en nivå för den grundläggande förvaltningen och dels förslag på åtgärder som är önskvärda. Det vore kostnadseffektivt att en form av kompensation kan ske i sådana redan skyddade miljöer där åtgärderna och nyttorna med dem är väl utredda.

Länsstyrelsen instämmer dock även i utredningens slutsats att en ny skyddsform för kompensationsåtgärder bör utredas, bland annat som ett sätt att tydliggöra särskilda kriterier för kompensationsområden i förhållande till markägares egna naturvårdshänsyn som måste fortsätta även utan ekonomisk ersättning.

Utredningen tar inte upp det faktum att staten genom t.ex. Sveaskog och Statens fastighetsverk kan tillgängliggöra stora arealer skog för restaurering, genom att tillhandahållandet av kompensationsmark regleras i ägardirektiv respektive regleringsbrev.

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

6.2.1 Tydligare lagkrav på underlaget för kompensationsåtgärder behövs

Utredningen anger att även värden på landskapsnivå ska beaktas i analysen av behovet av ekologisk kompensation. Länsstyrelsen ser detta som mycket viktigt i sammanhanget. Påverkan på enskilda värdekärnor kan många gånger undvikas när projekt planeras, men landskapet blir ändå lidande när triviala naturmiljöer som fungerar som stödhabitat för växt- och djurliv tas i anspråk. För att bedöma påverkan på landskapsnivå kan länsstyrelsernas regionala handlingsplaner för grön infrastruktur vara ett viktigt stöd. Länsstyrelsen vill dock betona att det sällan finns några enkla svar när det gäller hur stor en landskapspåverkan blir och vad som är en rimlig kompensation. Risken att prövningsmyndigheten och verksamhetsutövaren har vitt skilda uppfattningar är större i dessa fall än när det gäller kompensation av enskilda värdekärnor.

För att tillsyn ska fungera tillfredsställande är det nödvändigt att i beskrivningen av kompensationsåtgärderna också beskriva hur åtgärdernas effekt ska följas upp. Ska det t.ex. anses vara tillräckligt att substrat och processer har återskapats i viss omfattning eller ska observationer av särskilda arter krävas? I förslagen till författningsändringar hade det varit bra om det framgick att miljöbedömningen både ska innehålla beskrivning av kompensationsåtgärder och en beskrivning av hur åtgärdernas effekt ska följas upp.

6.2.3. Skadelindringshierarkin lagstadgas

Länsstyrelsen instämmer i behovet av en kodifiering av skadelindringshierarkin. Länsstyrelsen instämmer även i resonemanget när det gäller principen om

tvådelad prövning men noterar också att detta kommer att minska effektiviteten i arbetet. Om en verksamhetsutövare är beredd att genomföra en kompensationsåtgärd som fullt ut motsvarar eller till och med överträffar de värden som går förlorade kan det vara rimligt att låta detta vara skäl att tillåta den skadliga åtgärden.

6.2.4 Krav på kompensationsåtgärder för relevanta tillståndspliktiga och dispenspliktiga verksamheter enligt miljöbalken.

Genom de föreslagna lagändringarna blir det extra tydligt att det för tillstånds- och dispenspliktiga verksamheter kan ställas krav på ekologisk kompensation, och att även eventuell habitatförlust i samband med etableringen kan behöva kompenseras, något som Länsstyrelsen ser som positivt. En följd av detta blir dock att olika typer av verksamheter kan komma att omfattas av olika krav på kompensation på grund av att prövningsprocesserna ser olika ut, trots att habitatförlusten som de ger upphov till är likvärdig. En tillståndspliktig verksamhet kan komma att behöva kompensera för intrång i en naturmiljö med relativt låga naturvärden. Det är däremot inte lika troligt att en icke tillstånds- eller dispenspliktig verksamhet som gör intrång i en mycket värdefull (men oskyddad) naturmiljö behöver kompensera den habitatförlust som etableringen ger upphov till.

6.2.5 Obligatoriskt krav på kompensation vid intrång i fler typer av skyddade områden enligt miljöbalken.

Utredningen anger att de föreslagna lagändringarna inte ska gälla inom strandskydds-, vattenskydds- och miljöskyddsområde, utan att detta ska utredas vidare. Länsstyrelsen konstaterar att ekologisk kompensation troligtvis har en särskilt stor betydelse vid exploatering av strandnära områden på grund av deras betydelse för den biologiska mångfalden. Anledningen till att undanta strandskyddsområden från lagändringarna bör förtydligas.

6.3 Ändringar i PBL

Utredningens förslag om en *möjlighet* för kommuner att ställa krav på ekologisk kompensation i detaljplan innebär att det alltså kommer vara möjligt att ianspråkta såväl mark med höga naturvärden som mark som saknar naturvärden i sig men som fyller en landskapsmässig funktion, utan att kompensationsåtgärder genomförs. Möjligen kan dock ianspråktagandet av mark med landskapsmässiga kvaliteter betraktas som betydande miljöpåverkan och därmed föranleda en strategisk miljöbedömning (där redovisning av planerade kompensationsåtgärder ska ingå). Bedömningen kan i så fall grunda sig i de av länsstyrelserna framtagna handlingsplanerna för grön infrastruktur.

Länsstyrelsen noterar vidare att det i syfte att möjliggöra byggnation av bostäder på jordbruksmark utan nettoförlust av biologisk mångfald hade kunnat vara en fördel om även bygglov utanför detaljplanelagt område hade omfattats av krav på ekologisk kompensation.

KONSEKVENSBESKRIVNING

8.7 Effekter på miljön

Mycket naturvårdsarbete utförs idag som en del av markägarens eget ansvar för god miljöhänsyn. Bland riskerna med att införa en marknad för naturvårdsåtgärder bör nämnas att det riskerar att urholka denna ”frivilliga” naturvård, dvs att det minskar markägarens intresse för att utföra skötselåtgärder i skötselkrävande natur utan betalning. Det går också att se en risk att andra aktörer minskar sina frivilliga naturvårdsåtaganden och istället ”sparar” dessa tills de behövs som ekologisk kompensation.

Länsstyrelsen konstaterar att lagförslaget sannolikt inte kommer att få några större effekter i länet när det gäller tätortsnära naturmiljöer utsatta för stort exploateringsstryck, eftersom kommunerna i dagsläget inte anser sig ha förutsättningar för att tillämpa krav på ekologisk kompensation i detaljplan.

DE SOM MEDVERKAT I BESLUTET

Beslutet har fattats av landshövding Ingrid Burman med naturskyddshandläggare Mårten Västerdal som föredragande.

I den slutgiltiga handläggningen av ärendet har även Martin Sjödahl, enhetschef miljövårdsenheten, Elisabet Ardö, funktionschef naturskyddsfunktionen, Gunnel Henriksson, länsarkitekt, deltagit.

SÅ HÄR HANTERAR VI DINA PERSONUPPGIFTER

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