



Kontaktperson
Miljöavdelningen
Annelie Johansson
010-224 14 03
annelie.johansson@lansstyrelsen.se

Miljö- och energidepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss av betänkande "Ekologisk kompensation" SOU 2017:34

Länsstyrelsen Skåne ställer sig överlag positiv till utredningens överväganden och förslag till åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. Nedan redogör Länsstyrelsen för sina synpunkter och invändningar.

Specifika klarlägganden för att underlätta ekologisk kompensation

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det krävs en tydlig definition av begreppet ekologisk kompensation och en tydlig materiell grund för att ställa fakultativa krav på kompensationsåtgärder enligt miljöbalken. Detta för att skapa en tydlig distinktion mellan de allmänna hänsynsreglernas försiktighetsmått och miljöbalkens övriga skyddsåtgärder samt behovet av ekologisk kompensation för att kompensera sådan påverkan som är oundviklig och som inte kan undvikas eller minimeras med stöd av miljöbalken.

- ➔ Länsstyrelsen tillstyrker förslaget till ändringar av 2 kap. 8a § miljöbalken.

- ➔ Länsstyrelsen anser att det även bör införas ett klargörande i 2 kap. 3 § miljöbalken såsom utredningen påtalar (sid 329) men inte föreslår med hänsyn till formuleringarna i utredningsdirektivet. Länsstyrelsen menar att fördelarna med att tydliggöra den materiella grunden överväger eventuella nackdelar.

I Skåne med många små privata markägare och höga markpriser samt ett stort exploateringsstryck i övrigt syns föreligga stora risker med frivillig upplåtande av mark till ekologisk kompensation. Hur säkerställer samhället att den ekologiska kompensationen består och förvaltas? Länsstyrelsen har erfarenhet av frivilliga naturvårdsavtal mellan täktverksamhetsutövare och privata markägare i syfte att



kompensera för biologisk mångfald och naturvärden. Avtalen har tecknats för femtio år, men då ingen myndighet ansvarar för tillsynen har flertalet kompensationsåtgärder upphört inom fem-tio år.

- ➔ Länsstyrelsen ställer sig positiv till kompensationspooler, men anser att frågan om ägarskap, markåtkomst och långsiktig förvaltning måste utredas vidare för att säkerställa långsiktigt fungerande kompensationsåtgärder.
- ➔ Lagstiftningen bör utformas så att frivilligheten gällande markåtkomst för kompensationsåtgärder kompenseras av att det samtidigt ställs tvingande krav på genomförandet. Detta medför att kostnaden för att säkerställa att kompensationsåtgärden kommer till stånd hamnar på exploitören, vilket medför ett incitament för exploitören att uppfylla intentionerna i skadelindringshierarkin, dvs att i första hand undvika och avhjälpa skada.

Om väglagen och lag om byggande av järnväg ändras till att kunna omfatta tvångsvis markåtkomst för kompensationsåtgärder måste Trafikverket kunna lämna över marken till någon annan att äga och förvalta denna. När det gäller väglagen är detta dock inte möjligt då marken tas med vägrätt och alltså fastighetsrättsligt ligger kvar på markägaren.

Ändringar i miljöbalken

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning om behovet av tydligare lagkrav för när beslutsunderlag för kompensationsåtgärder är nödvändigt, hur en kompensationsutredning ska tas fram och vad den ska innehålla. Detta oavsett om det gäller en verksamhet som per definition innebär en betydande miljöpåverkan eller inte.

- ➔ Länsstyrelsen tillstyrker förslaget till ändringar i 6 kap. 7 § och 6 kap. 12 § miljöbalken.
Obs! Paragraferna ovan refererar till 6 kap. miljöbalken i dess lydelse innan den 1 januari 2018. Härvid gäller att 6 kap. 7 § ovan motsvarar 6 kap. 35 §, dvs specifik miljöbedömning för verksamheter och åtgärder. 6 kap. 12 § ovan motsvarar 6 kap. 11 §, dvs strategisk miljöbedömning för planer och program. Miljöbedömningsförordningen §§ 15-19 gäller även för innehållet i den specifika miljöbedömningen. De ändringar som föreslås gäller främst punkt 5 i 6 kap 35 § och punkt 5 i 6 kap. 11 §.
- ➔ Länsstyrelsen anser att om lagtexten ändras till att omfatta ordet ”kompenseras” bör texten samtidigt anpassas till miljöbalkens 2 kap 8a § skadelindringshierarkin, dvs undvikas, begränsas, återställas och kompenseras.

→ Länsstyrelsen anser att den närmare beskrivning av vad en kompensationsutredning ska innehålla bör framgå av en underliggande bestämmelse till förslagsvis nuvarande 6 kap. 11 § och 6 kap. 35 § miljöbalken alternativt placeras i miljöbedömningsförordningen. Listan över vad som behöver finnas i ett underlag om ekologisk kompensation (sid 266-267) bör kompletteras med:

6. En tydlig beskrivning av de kompensationsåtgärder som föreslås och en tidsplan för genomförandet.
7. Hur och i vilken utsträckning åtgärdernas funktion kommer att följas upp samt skötas och förvaltas för att säkerställas långsiktigt.
8. Vilka överväganden som påverkat valet av lokalisering av kompensationsåtgärderna samt hur åtkomsten till de fastigheter som är aktuella för kompensationsåtgärder har säkerställts.

Länsstyrelsen delar utredarens bedömning om behovet att tydliggöra dels att krav kan komma att ställas på sökanden i tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet enligt 9 och 11 kap. miljöbalken samt dispenser enligt 7, 8, 11 kap. miljöbalken dels att prövningsmyndigheten alltid ska bedöma behovet av särskilda kompensationsåtgärder. Genom tydliga lagkrav ökar förståelsen för de prövningsmyndigheter som tillämpar gällande rätt och tillämpningen av lagstiftningen blir mera enhetlig i landet.

- Länsstyrelsen tillstyrker tillägget i 7 kap. 7 § miljöbalken gällande obligatoriska krav på kompensationsåtgärder vid intrång i skyddade områden. Det saknas dock en koppling mellan 7 kap 7 § och 16 kap 2 § i frågan om behovet av att meddela villkor vid de sällsynta fall då det kan bli nödvändigt att upphäva hela eller delar av ett naturreservat. I befintlig text för 16 kap 2 § anges i första stycket; *”Tillstånd, godkännande, eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får ges för begränsad tid och får förenas med villkor.”* – Lagtexten behöver kompletteras med text rörande upphävande av naturreservat.
- Länsstyrelsen tillstyrker tillägget i 7 kap. 11 § miljöbalken gällande kompensation vid vattenverksamhet, men anser att samma resonemang bör gälla alla biotopskyddade objekt.
- Länsstyrelsen tillstyrker tillägget i 16 kap 9 § miljöbalken tillika ändringen av 22 kap. 25 § 2. Miljöbalken om vad en dom ska innehålla i fråga om kompensationsvillkor.



Ändringar i PBL

- Länsstyrelsen tillstyrker föreslaget tillägg i 4 kap. 12 a § PBL som skapar förutsättningar för kommuner att kunna ställa krav på kompensationsåtgärder för skada på miljön i en detaljplan. Länsstyrelsen har dock svårt att bedöma verkningsgraden av förslaget eftersom det bygger på kommunernas frivillighet och goda vilja.
- Länsstyrelsen ställer sig i grunden även positiv till den föreslagna ändringen i 4 kap. 14 § PBL som skapar möjlighet att villkora efterföljande prövning med att åtgärder för att kompensera skador på miljön har vidtagits. Länsstyrelsen ifrågasätter dock logiken i att även koppla kompensationsåtgärderna till slutbesked när övriga villkorsbestämmelser i 4 kap. 14 § endast är kopplade till lov och startbesked.
- När det gäller föreslaget tillägg i 2 kap. 3 § PBL (*ekologiskt funktionella landskap*) menar Länsstyrelsen att detta även kan innefatta begreppet grön infrastruktur och bör förtydligas och exemplifieras då det inte är något vedertaget begrepp.

Av utredningens överväganden framgår att de föreslagna kompensationsåtgärderna juridiskt ska likställas med skydds- och säkerhetsåtgärder som utgör förutsättningar för att marken ska anses lämplig för den planerade bebyggelsen.

- Länsstyrelsen vill i detta sammanhang lyfta frågan om det är lämpligt att även kompensationsåtgärderna – i likhet med frågor kopplade till hälsa och säkerhet – bör ligga inom ramen för statens tillsyn enligt 11 kap. PBL?

Ändringar i väglagen och vägförordningen

Länsstyrelsen delar utredarens bedömning om behovet av att förtydliga kravet på kompensationsåtgärder samt att det bör ställas större krav på att kompensera förlusten av värden kopplade till vardagslandskapet och inte enbart skyddade områden och utpekade arter.

På sidan 256 i utredningen framförs att behovet av ekologisk kompensation ska beaktas på ett kvalificerat sätt tidigt i en exploateringsprocess då det enligt utredningens uppfattning finns goda förutsättningar att, dels styra bort från lokaliseringar som kommer att kräva stora kompensationsåtgärder, dels finna ändamålsenliga kompensationsåtgärder snabbare. I detta sammanhang vill Länsstyrelsen framföra att det är bekymmersamt att delar av lokaliseringsprövningen av vägar och järnvägar görs i åtgärdsvalsstudier som inte är en del av den formella planprocessen och även saknar miljökonsekvensbeskrivning.

Kompensationspoolerna löser inte markåtkomst till kompensationsmark som enligt beslut (kap 7 § 7 eller 7 kap. 29 § miljöbalken) ska skyddas som Natura 2000 eller naturreservat. Länsstyrelsen efterlyser därför en tydligare hänvisning mellan



miljöbalken och väglagen när det gäller väglagen § 14. ”Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i första stycket skall väg byggas så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas.”

- ➔ Länsstyrelsen anser att lagtexten bör förtydligas så att det framgår att väg inte kan byggas innan dispensbeslut eller upphävandebeslut har vunnit laga kraft och tillhörande kompensationsåtgärder är säkerställda.

- ➔ Länsstyrelsen anser att tillägget i 3 a § väglagen bör tydliggöras så att det av lagtexten framgår, på samma sätt som föreslås i 2 kap. 8 a § ellagen (*Bestämmelsen i 2 kap. 8 a § miljöbalken ska tillämpas som om linjen vore tillståndspliktig enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken*), att 2 kap. 8 a § miljöbalken ska tillämpas på vägplaner med hänvisning till att fastställande av vägplan ska jämföras med meddelande av tillstånd enligt 9 eller 11 kap miljöbalken.

- ➔ Länsstyrelsen tillstyrker tillägget i 16 a § väglagen, med följande tillägg till förslaget samt önskemål om klargörande i utredningen.
 - 7 kap. 11a § miljöbalken har inte någon koppling till 16 kap. 9 § miljöbalken eller annan tydlig lagtext om kompensation. Det bör därför klart framgå av lagtexten att samma krav på kompensationsåtgärd ska gälla för upphävande av det generella biotopskyddet inom vägplanen genom 7 kap. 11a § miljöbalken, som gäller för dispensbeslut enligt 7 kap. 11 § miljöbalken. Utredningens förslag till tillägg i 16 a § väglagen bör därför kompletteras med att kompensation för intrång i de generella biotopskydden ska redovisas särskilt i vägplanen eller vägplanens underlag utöver kompensationsåtgärder för återstående skada på miljön. Det bör även övervägas om 7 kap. 11a § miljöbalken ska ändras till att ha innebörden att fastställande av vägplan ska jämföras med dispensbeslut enligt 7 kap. 11 § miljöbalken för de biotoper som finns angivna i vägplanen (på plankartan).
 - Utredningen bör kompletteras så att det framgår av förarbetena på vilket sätt markåtkomsten ska vara säkerställd för att i underlaget till vägplanen redovisas som kompensationsåtgärd som ska vidtas.

Med utredningens förslag finns en differens mellan miljökonsekvensbeskrivningen där kravet är att planerade åtgärder redovisas och fastställande av vägplanen där de åtgärder som ska vidtas ska redovisas. Det är därför viktigt att kompensationsutredningarna innehåller punkterna 6-8 i enlighet med de synpunkter som framförs under ändringar av miljöbalken, så att det blir tydligt att de planerade åtgärderna är genomförbara gällande hur de fastighetsrättsligt planeras att säkras och förvaltas. Åtgärderna bör för övrigt vara förankrade med markägaren innan de redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen.



Trafikverket fastställer plankartan till vägplanen, vilket innebär att åtgärderna i plankartan blir juridiskt bindande. Utredningen föreslår ändring i 16 a § så att kompensationsåtgärder kan fastställas på plankartan samt att underlaget till planen ska omfatta de åtgärder som ska genomföras utanför planområdet. Kan de åtgärder som ligger utanför plankartan och därmed inte fastställs tillsynas?

- Länsstyrelsen anser att tillsynsansvaret bör förtydligas både för fastställda åtgärder och de åtgärder som redovisas i underlaget till vägplanen.
- Länsstyrelsen tillstyrker tillägget i vägförordning 3 kap. 12 §.

Ändringar i lagen om byggande av järnväg och förordningen om byggande av järnväg

Se kommentarer under väglagen och vägförordningen.

Ändringar i ellagen

Inte alltför sällan förekommer det att Länsstyrelsen inom den i koncessionsbeslutet fastställda korridoren får in följdärenden från Svenska Kraftnät. Följdärendena avser 12:6 samråd för hela linjen samt ansökan om dispens från reservatsföreskrifter, biotopskydd samt Natura 2000 tillstånd för olika områden. Länsstyrelsen är positiv till att behovet av kompensation utredas redan i koncessions MKB:n, men det är viktigt att frågan om kompensation i koncessionsärenden även beaktar behovet av kompensationsåtgärder för kommande intrång i följdärendena.

- Länsstyrelsen tillstyrker ändringarna i ellagen, men anser att frågan om krav på kompensationsåtgärder i efterföljande beslut om artskydd, biotopskydd, Natura 2000 etc. inom fastställd korridor för koncessionsbeslutet behöver tydliggöras. Detta för att kunna åstadkomma en effektiv handläggning och långsiktigt säkerställda kompensationsåtgärder..
- Tillsynsansvaret gällande kompensationsåtgärder i elkoncessioner behöver utredas/tydliggöras.

Ändringar i kontinentalsockellagen

- Länsstyrelsen ser positivt på möjlighet till kompensation. Arbetsgång och tillsynsansvar över åtgärderna behöver tydliggöras.

Ändringar i lagen om ekonomisk zon

- Länsstyrelsen ser positivt på möjlighet till kompensation. Arbetsgång och tillsynsansvar över åtgärderna behöver tydliggöras.

Försök med kompensationspooler

Ur ett marinbiologiskt perspektiv är det väldigt positivt med kompensationspooler eftersom en brygga/muddring/erosionsskydd kan vara ett förhållandevis litet



ingrepp som ändå kan göra stora påverkan, särskilt när man ser till kumulativa effekter. Fördelen med att få in ekologisk kompensation i lagstiftningen är att det verkar bli lättare att göra mer indirekta åtgärder som ändå gynnar havet till slut. T.ex. våtmarker som hindrar näringsämnen från att spolats ut i havet. Fiskeavgifterna kan bara tas ut om fisk/fisket hotas, inte om ex. en hotad insekts livsmiljö hotas.

- ➔ Länsstyrelsen ställer sig positiv till införandet av försök med kompensationspool. Pilotprojektet anses vara nödvändigt för att finna rätt förutsättningar för adekvat regelverk och ändamålsenlig vägledning.
- ➔ Länsstyrelsen ställer sig positiva till förslaget att införa nya sätt att arbeta med kompensation och positivt att kunna ta ett större grepp om landskapsekologiska sammanhang.
- ➔ Länsstyrelsen ställer sig positiva till att kunna arbeta flexibelt med vardagslandskapets kompensation och att det ska gå att beakta om det går att göra vinster med att komplettera närområdet med annan miljö än den som försvinner.
- ➔ Länsstyrelsen ställer sig positiva till att synsättet till alternativa åtgärder bl.a. nämns att bekämpande av invasiva arter kan ses som kompensation i vissa lägen. Dessa utgör ett stort hot mot naturvärden och habitat. Att minska förlusten av habitat pga av dessa arter kan vara kostnadseffektivt sätt att minska förlust av mångfald.
- ➔ Länsstyrelsen ställer sig frågande till:
 - Tidsaspekten för skötsel av kompensationsåtgärder såväl som påverkansperioden behöver förtydligas. Nybyggnation av en järnväg innebär ett inom överskådlig framtid permanent markanspråk medan till exempel en täkt innebär såväl skada på befintliga värden som skapande av nya värden under och efter avslutad verksamhet (ex häckande berguv och backsvala i befintliga täkter). Utredningen anger att kompensationsåtgärder ska vara avgränsad i tid och rum (sid 84, 96 samt 99-100). På sid 100 nämns 50-75 år av skötsel som "evighet" medan det i andra delar av utredningen nämns att skötseltid på 5-10 år som ett normalfall. Hur gränserna sätts för skötsel och förvaltningsperioder för olika typer av åtgärder och verksamheter riskerar att bli ett nytt område där regler tolkas olika mellan olika delar av landet. Utan tydliga direktiv skulle detta kunna medföra att den konsekventa tillämpning som man vill åstadkomma i och förslaget till viss del riskerar att utebli.
 - Kompensationspoolen ska säkra långsiktig förvaltning (sid 155) av objekten. Det anges däremot inte var som händer med ett objekt efter att det har varit en del av en tidsatt kompensationsperiod. Får det säljas



för skötsel igen (ex fortsatt slåtter av en äng, hamling av träd etc). Hur ställer sig en långsiktig förvaltning, eventuellt bekostad av olika aktörer, till kravet på additionalitet i åtgärder som på sid 147 definieras som att ”biologisk mångfald på platsen ska förbättras jämfört med ursprungsläget”?

- Utredningen anger även att åtgärder i kompensationspolen kan vara planerade, påbörjade eller t.o.m genomförda. Vad menas med detta och hur säkerställs additionalitet för redan genomförda åtgärder? Kan till exempel en redan anlagd våtmark ingå i poolen och får de då ha finansierats genom bidrag (tex stöd för anläggande av våtmarker)?
- Får ett kompensationsområde ingå i bidragssystem för skötsel. Ex EU stöd för betesmark/slåtteräng samt säljs som kompensationsmark. Flera av de områden som listat på sid 362, där LRF ser affärsmöjligheter, kan även omfattas av EU stöd.
- Det anges även att ekologisk kompensation ska tillämpas först när all rimligt hänsyn inom det exploaterade området vidtagits (sid 80)- Vem avgör rimligheten? Ska det även här göras en kostnadsavvägning likt det resonemang som förs rörande kompensationsåtgärderna.
- På sid 327 anges att kostnadseffektivitet ska gälla för kompensationsåtgärderna. Dvs att vi ska ta hänsyn till att utredningsarbete och fördjupningar kan ta längre tid och kosta mer än nyttan med kompensationerna. I samma stycke anges även att det här finns stor risk för nettoförluster. Förslaget bör därför kompletteras med att det i dessa fall redan under försöksverksamheten skulle vara aktuellt med en exploateringsavgift.

Övrigt

Länsstyrelsen vill framhålla vikten av att skydda åker- och betesmark. Länsstyrelsen finner det vara en brist att förlusten av brukningsvärd jordbruksmark och de försörjande ekosystemtjänster som pågående markanvändningen utgör, inte beaktas i tillräcklig utsträckning i utredningen. Att minska intrånget på brukningsvärd jordbruksmark är en nödvändighet för att uppfylla FN:s hållbarhetsmål Ingen hunger. I Skåne omges våra mest expansiva tätortsområden av jordbruksmark, vilket kan komma att resultera i att än mer jordbruksmark försvinner för genomförande av kompensationsåtgärder.

- ➔ Länsstyrelsen efterlyser stöd i avvägningarna mellan riksintresset för brukningsvärd jordbruksmark och kravet på ekologisk kompensation för att säkerställa en FN:s hållbarhetsmål om biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Vägledningen behövs för att möjliggöra tydlighet i såväl fysisk planering som exploatering



Förutom betydelsen för livsmedelsproduktion kan jordbruksmark vara allemansrättsligt tillgängligt under delar av året. Sådan mark har stor betydelse för både människor, djur och växter, speciellt i tätbebyggda och exploaterade områden där naturmark är sällsynt. För Skåne som har låg andel allemansrättsligt tillgänglig mark i jämförelse med riket i övrigt får jordbruksmark (åker- och betesmark) en särskild betydelse. Bristen på närreklamationsområden är särskilt stor kring tätorter i södra och västra Skåne och det finns många olika intressen som konkurrerar om marken. Det är viktigt att framhålla att allemansrätten inte innebär någon rätt för nyttjaren att förstöra eller på något sätt skada gröda eller i övrigt störa markägarens verksamhet. Förutom skyddade biotopskyddsområden i landskapet finns oskyddade element som tex vallar och markvägar som har stora ekologiska värden som tex spridningskorridorer.

- ➔ Länsstyrelsen efterlyser goda exempel på hur tillgången till allemansrättsligt tillgänglig mark och närreklamationsområden skulle kunna bidra till genomförandet av ekologisk kompensationsåtgärder.

Övergångsbestämmelser

- ➔ Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att inlämnad MKB för godkännande ska utgöra en gräns för när ett ärende ska omfattas av ny lagstiftning eller handläggas enligt tidigare bestämmelser.

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektör Ola Melin och miljödirektör Annelie Johansson, föredragande. I beslutet har även deltagit vattenhandläggare Charlott Stenberg, naturvårdshandläggare Lena Wedmo, naturskyddshandläggare Per Carlsson, planhandläggare Tony Davidsson och infrastrukturstrateg Lisa Callréus.

Ola Melin

Annelie Johansson

Detta beslut har bekräftats digitalt varför det saknar namnunderskrifter.

Så här hanterar vi dina personuppgifter

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

Övergripande synpunkter som komplement till Länsstyrelsen Skånes yttrande om ekologisk kompensation

Länsstyrelsen har enligt regeringskansliets önskemål särskilt beaktat följande frågeställningar.

- 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.**

Försöksverksamhet med kompensationspooler

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att regeringen ger bland annat Länsstyrelsen i Skåne i uppdrag att utveckla och genomföra försöksverksamhet med kompensationspooler. En förutsättning är att aviserade medel ställs till förfogande. Utredningen svarar själv på kostnad för att driva en pool; två heltidstjänster för Länsstyrelsen, samt projektmedel för deltagande kommuner. Initialt behövs en kompetenshöjning för alla inblandade.

Härutöver erfordras kostnadstäckning för deltagande i utveckling, drift och underhåll av erforderliga IT lösning. På sid 160 i utredningen nämns utveckling av den IT lösning som man anser krävs för att tillgängliggöra data och möjliggöra ”kompensations-portalen”. På sid 313 anges att Skogsstyrelsen bör utveckla ett GIS systemet. Är utvecklingen av denna GIS lösning? Kommer Skogsstyrelsen att ingå i försöksverksamheten med kompensationspooler?

Grön infrastruktur

Om handlingsplanerna för grön infrastruktur ska fungera som effektiva underlag för ekologisk kompensation behöver länsstyrelserna kunna avsätta tid för arbetet med grön infrastruktur. Påbörjad dialog och samverkan med berörda aktörer behöver fortsätta, arbetet med att identifiera och värdera ekosystemtjänster behöver fördjupas, handlingsplanernas åtgärdsförslag behöver förankras och genomföras, geodata behöver tillgängliggöras och Länsstyrelsen behöver kunna bistå kommunerna i deras arbete att omsätta handlingsplanerna till lokal nivå. För detta arbete behövs medel från förslagsvis Naturvårdsverkets 1:3 anslag till alla länsstyrelser för fortsatt arbete med grön infrastruktur i liknande omfattning som tidigare år. Dessa medel behöver fördelas efter behov där vi erfar att Länsstyrelsen i Skåne har behov av att kunna tillhandahålla stöd till länets alla 33 kommuner.

Ändrad lagstiftning

Ett ökat användande av ekologisk kompensation innebär, framförallt för många kommuner, ett nytt arbetssätt. Det kommer att innebära ökade krav på ekologisk kompetens, och ökade krav på vägledning från Länsstyrelsen till kommunerna i planprocessen.

Det framgår av utredningen att teori och praktik kring bland annat beräkning av påverkans- och kompensationsvärden i olika länder bara är i sin linda och att ett flertal beräkningsmetoder finns att välja på. Här behöver alltså både länsstyrelsen, verksamhetsutövare och konsulter en väsentlig kompetenshöjning.

- Länsstyrelsen föreslår framtagande av en nationellt gemensam beräkningsmodell. Användandet bör styras upp i de vägledningar som avses tas fram.

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

Ett stort antal av myndighetens ärenden berörs av förslagen. Potentiellt kan kompensation komma att övervägas i alla planer och projekt. De ärende-typer som framförallt kan antas bli berörda är:

Översiktsplaner (ÖP, FÖP)	49
Detaljplaner	523
Väg- och järnvägsplaner	119
Verksamhet berörande områdesskydd 7 kap	360
Verksamhet berörande artskydd 8 kap	24
Miljöfarlig verksamhet (nya tillståndsprövningar och samråd)	73 hel- prövningar 38 samråd
Deltagande i MMDs ärenden 11 kap	77
Summa	1263

Siffrorna visar antal ärenden under 2017. Det vill säga en grov uppskattning av antalet ärenden som årligen kan komma att beröras av förslagen. (Observera att en och samma verksamhet kan ge upphov till flera ärenden. Exempelvis ska en detaljplan först behovbedömas, och sedan samråd, utställas och antas. Ovanstående siffror tar inte hänsyn till det, utan antalet kan alltså i praktiken vara färre än vad som anges ovan.) Även ärenden rörande bygglov kan bli aktuella i viss utsträckning.

I övrigt påverkas även myndighetens löpande arbete med rådgivning och framtagande av underlag inom miljömål, klimatanpassning, grön infrastruktur och ekosystemtjänster. Konsekvenserna blir att resurserna för myndighetsutövningen ökar, vilket kan påverka handläggningstiden så vida inte regeringen tillskjuter ökade resurser till Länsstyrelsernas gemensamma förvaltningsram.

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

Länsstyrelsen bedömer att antalet exploateringar sannolikt inte kommer att påverkas till följd av förslagen. Antalet exploateringsprojekt styrs troligen mer av andra orsaker. Generella krav på

övervägande av behov av kompensation, och utredning av lämplig och rimlig sådan, bör dock rimligtvis leda till något längre och mera resurskrävande planprocesser (även sen om man förberett lämpliga/möjliga kompensationsområden i ÖP, vilket i sig komplicerar ÖP-processen).

Det är mycket bra att skadelindringshierarkin lagstadgas. Det är bra att, om kompensation verkligen blir den sista utvägen enligt skadelindringshierarkin, den kan ske smidigt och kontrollerat. Det absolut viktigaste är att förslagen på lagändringar inte i praktiken skapar ett snabbspår förbi de steg i skadelindringshierarkin som ska väljas först; anpassnings- eller skyddsåtgärder.

Det är skillnad på hur skadelindringshierarkin kan tillämpas i olika typer av projekt. Infrastrukturprojekt kan vara mer låsta i sin sträckning vilket kan försvåra anpassning till landskapet, medan bostadsprojekt kan vara lättare att hitta annan lokalisering, omfattning och utformning för. Utredningen skriver att det idag är komplicerat för Trafikverket att ta mark i anspråk för kompensationsåtgärder. En förhoppning är att inrättandet av kompensations-pooler kommer att göra detta smidigare. Troligen påverkas inte antalet infrastrukturprojekt av utredningens förslag – snarare hur de utförs. Om skadelindringshierarkin verkligen följs och intrång inte har kunnat undvikas kan förslaget i dessa fall snarare leda till större miljönytta. Den typ av bebyggelseexploateringar som kompensationsåtgärder kan bli mer aktuella för torde vara exempelvis stora ytkrävande externhandels-lokaler och industrier, samt bostäder inom strandskydd när sådant upphävs till förmån för bostadsutbyggnad eller tätortsutveckling i egenskap av angelägna allmänna intressen.

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.

Det är en begränsning att prövningsmyndigheten inte kan villkora om kompensation där exploatören inte har rådighet, och i känsliga fall låta utnyttjandet av en dispens bli beroende av att exploatören köper sig rådighet.

Utgångspunkten är istället att rådighet över mark ska ske på frivillig basis och för att underlätta detta har förslaget med kompensationspooler tagits fram. Kompensationspoolen kan inte med nuvarande lagstiftning ta över det juridiska ansvaret från en verksamhetsutövare. Problem kan därmed uppstå om kompensationspoolen, om den är en egen juridisk person, går i konkurs och ansvar måste utkrävas från verksamhetsutövaren att fullfölja åtagandena. I nuläget bör alltså kompensationspoolen vara en myndighet.

Länsstyrelsen ser en rad utmaningar rörande äganderätt och åtagande, såväl vid en hantering med kompensationspooler som med olika direkta avtalslösningar. I synnerhet är det problematiskt hur den långsiktiga skötseln, upprätthållandet av en god kvalitet på kompensationsåtgärden, ska kunna garanteras. I de flesta fall bör skötselåtgärder vara kontinuerliga om de ska stärka biologisk mångfald långsiktigt. Med utredningens förslag att

beräkna kostnad för en fastställd period, förslagsvis tio år, nås i de flesta fall inte målet att motverka nettoförlust av biologisk mångfald och ekosystem-tjänster.

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

Det är lämpligt att man klarlägger hur man säkerställer att åtgärderna genomförs och hur tillsynen ska gå till innan lagstiftningen ändras.

I miljöbalken finns möjligheten att kräva kompensation vid tillstånd och dispenser sedan tidigare, och borde redan idag utnyttjas i de fall det blir skador som behöver gottgöras. Arbets sättet torde därmed åtminstone till viss del vara bekant för samtliga län. Föreslagna lagändringar medför ändå vissa förändringar, och initialt kommer det definitivt att finnas en osäkerhet i hur frågorna om ekologisk kompensation ska hanteras. Risken är överhängande att frågorna hanteras olika av olika handläggare och mellan olika län. Detta ställer stora krav på tydlighet i vägledningar samt kompetenshöjning hos handläggare på berörda myndigheter. Den normala gången är dock ändå att vägledningar tas fram först efter att nya bestämmelser införts, och sedan kontinuerligt uppdateras efterhand det kommer ny praxis.

- Länsstyrelsen önskar att vägledningarna bland annat ska förtydliga skillnaden mellan skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder. Det behöver även beskrivas i vilka fall kompensation är lämpligt, vad som innebär lämpliga kompensationsåtgärder samt hur rimlighetsavvägningen ska genomföras. Det är också lämpligt att det beskrivs hur exploatörer kan lägga upp utredningen så att skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder värderas och beskrivs separat. Det vore också bra om vägledningen innehåller förslag till lämpliga villkor för kompensationsåtgärder och uppföljning.

6. Andra eventuella konsekvenser, direkta eller indirekta, som myndigheten kan se gällande dess egen verksamhet eller inom sitt område.

Större krav på regional planering

Sökande av platser för kompensation kan ske i projektets närhet, i en annan del av kommunen eller i en annan kommun. Detta ställer höga krav på regional planering och mellankommunal samordning. Det är därför en översiktsplanefråga för kommunerna och en fråga för Region Skåne och kommande arbete med regionplan..

Översiktsplanens roll kan stärkas

Det är rimligt att kommunen i översiktsplanen översiktligt kartlägger förutsättningarna för ekologisk kompensation, vilket egentligen redan ska göras enligt lagstiftningen om översiktsplan och allmänna intressen. Konsekvenserna av förändrad markanvändning ska redan idag utredas. Miljöbedömningen av en översiktsplan ska fokusera på betydande konsekvenser för miljön, på en översiktlig nivå. Detta blir ofta i praktiken i form av en riskbedömning av var negativa konsekvenser kan uppstå till följd av ändrad markanvändning. Det är därför rimligt att man på motsvarande översiktliga nivå i översiktsplanen anger risk för var det kan bli aktuellt med

kompensation. Detta blir också en tydlig signal om huruvida exploateringen alls är lämplig eller om andra lokaliseringar bör sökas.

Utredaren skriver på s 371 att om kostnaderna för att vidta kompensationsåtgärder blir för höga kan det leda till att exploitören inte genomför projektet, eller att det kan bli en morot att hitta bättre anpassningsåtgärder eller en bättre lokalisering. Detta förutsätter en fungerande miljöbedömningsprocess i respektive skede och att rätt underlag och ställningstaganden finns med så tidigt som möjligt i planeringsprocessen, bland annat i översiktsplanen. Krav på kompensation kan leda till att exploitörer börjar ställa högre krav på underlag och utredningar för att kunna förutsäga kommande process, vilket skulle stärka översiktsplanens roll.

Miljömålet God bebyggd miljö

Människor är beroende av en varierad och grön miljö i sin närhet för att må bra fysiskt och psykiskt. Det är centralt att förslagen på förenklad kompensation inte leder till mer enahanda tätbebyggda miljöer medan natur- och rekreativmiljöer skapas eller förbättras på platser längre bort, vilket skulle bli som en omvänd ”export av miljöproblem”. Det skulle motverka uppfyllelsen av miljömålet God bebyggd miljö.

Större krav på miljöbedömningar

Kompensation av ett projekt på en annan plats ger upphov till sekundära miljökonsekvenser, det vill säga påverkan på den plats där kompensationen sker. Detta ställer högre krav på kompetensen hos dem som arbetar med strategisk och specifik miljöbedömning. Vi vet redan nu genom exempelvis forskningsprogrammet SPEAK¹ att det finns brister i miljöbedömningsarbetet i Sverige. Det är mycket viktigt att dessa brister uppmärksammas och förbättras, med eller utan ett införande av kompensationspooler och lagändringar.

Ovanstående inspel är samordnade med Länsstyrelsen Västra Götaland.

¹ SPEAK, Sustainable Planning and Environmental Assessment Knowledge, finansieras av Naturvårdsverket och KTH och inkluderar forskare från KTH, SLU, VTI. Naturvårdsverket har noterat svårigheter med implementeringen av bestämmelserna om miljöbedömning av planer och program. Naturvårdsverkets utlysningstext 2013: ”Generellt sett ser man inte en potential i att lyfta miljöfrågorna tidigt utan verktygen miljöbedömning och miljökonsekvensbedömning används för utvärdering av planeringsresultatet.” Syftet är att generera förslag som kan användas för att utveckla planeringssystemet och dess tillämpning vid miljöbedömningar av planer och program samt vid miljökonsekvensbeskrivningar av projekt.