



AVDELNINGEN FÖR SAMHÄLLSBYGGNAD
Planering och boende
Caroline Sindemark
Telefon 010-2249347
caroline.sindemark@lansstyrelsen.se

Miljödepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
m.registrator@regeringskansliet.se

Remiss över SOU 2017:34 Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses

M2017/01115/Nm

Länsstyrelsen Västmanland, härefter Länsstyrelsen, har av regeringen getts
möjlighet att lämna synpunkter till rubricerad remiss

Sammanfattande synpunkter

- Länsstyrelsen ser positivt på utredningen i sin helhet och dess syfte. Dock ser Länsstyrelsen vissa oklarheter med utredningen, bland annat rättskraften av de lagändringar som föreslås i PBL och MB. De ändringar som föreslås i MB är mer skarpa än de som föreslås i PBL. Detta skapar en osäkerhet om hur kompensation kommer kunna tillämpas i planarbetet.
- Länsstyrelsen anser att det är otydligt i utredningen hur lagändringarna rörande kompensationsåtgärder i 2, 7 respektive 16 kap MB ska förhålla sig till varandra.
- Länsstyrelsen anser att det inte framgår tydligt i utredningen hur kompensationsåtgärder ska kunna utföras på annan plats än i detaljplaneområdet. Med dagens lagstiftning måste alla åtgärder kopplade till ett gemenomförande av detaljplanen ske inom planområdet.
- Länsstyrelsen tillstyrker i stort förslagen till ändringar i väglagen och lagen om byggande av järnväg. Länsstyrelsen ställer sig frågande kring vilken rättsverkan vissa av förslagen kan komma att få, då utredningen framförallt bejakar hur kompensationsåtgärder ska redovisas i förklarande dokument tillhörande väg- och järnvägsplaner och inte hur de ska redovisas i den juridiskt bindande plankartan.

Synpunkter på förslagen

Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen ser positivt på utredningen i sin helhet då naturvärden är viktiga att bevara samtidigt som behovet av bygg- och infrastrukturprojekt tillgodoses. Detta är en viktig fråga idag då vi ser ett ökat behov av byggande och utveckling i våra städer.

Boverket har i sin rapport (2018:7) kring Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan - analys och förslag, konstaterat att Plan- och bygglagen har blivit svårtolkad. Detta på grund av de många ändringar som gjorts i lagen sedan 2011, vilket är en uppfattning som Länsstyrelsen delar.

Länsstyrelsen anser att den konsekvensanalys som är genomförd inte är tillräckligt omfattande. Detta medför att betänkandet blir otydligt avseende vad förslaget kan komma att innebära för myndigheter, kommuner, företag och enskilda.

Länsstyrelsen anser att för få sakkunniga inom planering och exploatering varit med i utredningens framtagande. Detta medför att utredningen inte visar hur viktningen mellan förlorade naturvärden och andra allmänna och enskilda intressen påverkas. Det är svårt att se hur detta i praktiken ska kunna fungera i samband med kommunernas planarbete.

Länsstyrelsen anser att kompensationspoolernas utformning och dess funktion inte framgår med tydlighet i utredningen. Länsstyrelsen ställer sig frågande till hur dessa kommer att kunna tillämpas i vårt rättssystem i jämförelse mot de exempel som tas upp med andra länder som redan infört motsvarande system.

Länsstyrelsen anser att det är otydligt om samma pool kan användas flera gånger. Det är också otydligt hur kompensation ska kunna användas i praktiken, då skydd av ett redan befintligt område inte förhindrar nettoförlust av naturvärde. För att det ska kunna anses vara en kompensation krävs att en ny miljö skapas eller åtminstone att en befintlig restaureras. Vidare måste kompensationens långsiktighet säkerställas, vilket är otydligt i utredningen hur det ska göras i praktiken. För att säkerställa att kompensationen uppnår sitt syfte måste i vissa fall kompensationen genomföras och dess effekt säkerställas innan den tänkta åtgärden kan genomföras. Detta kan i vissa fall medföra en väntetid på flera år, vilket kan kraftigt försena en exploatering.

Lagändringsförslagets påverkan på bostadsbyggandet

Länsstyrelsen anser att det är för stora oklarheter i utredningen för att kunna avgöra om bostadsbyggandet kommer att gynnas eller ej av förslaget. En anledning till att konsekvensen är svårbedömd beror på att rättskraften av förslagen är otydliga i utredningen, vilket innebär att det är en stor osäkerhet kring vilka effekter lagändringarna får och hur de kommer att tillämpas. De ändringar som föreslås i MB är mer skarpa än de som föreslås i PBL. Detta skapar en

osäkerhet om hur kompensation kommer att kunna tillämpas i planarbetet. Förändringsförslagen ger kommunen en möjlighet att kompensera förlust av naturvärden, inom och utanför planområdet. Samtidigt ställs ett absolut krav på detta i MB inom visst naturskydd. Detta medför en otydlighet om kompensation kan komma att vara en användbar lösning eller om det kommer att hämma bostadsbyggandet. Diskrepansen mellan de olika lagstiftningarna kan innebära att det uppstår oenighet i vad som krävs och kan orsaka förseningar i planprocessen.

6.2 Ändringar i miljöbalken

Länsstyrelsen tillstyrker ändringarna i 2 kap MB då de genom prioriteringsordningen tydliggör att skada i första hand ska undvikas och att kompensation endast ska användas om det inte går att undvika skada. Länsstyrelsen välkomnar även tydliggörandet av vilka områden som ska omfattas av kompensation. Länsstyrelsen konstaterar att utredningen avser att 8 kap MB (artskydd) ska omfattas av kompensationskravet. Länsstyrelsen vill därför erinra om att utredningen inte har lämnat något förslag om ändringar i artskyddsförordningen om att införa kompensationsbestämmelser i förordningen.

Länsstyrelsen tillstyrker i stort ändringarna i 6 kap MB då de tydliggör kompensationens roll i miljöbedömningarna. Länsstyrelsen vill dock framföra att formuleringen med krav på att redovisa planerade kompensationsåtgärder är olycklig. Det som är avgörande för prövningen är vilka förutsättningar som finns för kompensation. Kravet bör alltså snarare avse redovisning av förutsättningar för kompensation och förslag utifrån dessa förutsättningar.

Länsstyrelsen tillstyrker ändringarna i 7 kap MB då de stärker möjligheten till kompensation för förlust av naturvärden i biotopskydd och ger möjlighet till kompensation av kulturmiljövärden. Länsstyrelsen vill dock påpeka att införandet av kompensationskrav för biotopskyddet kommer att medföra ökade krav på enskilda vilket behöver konsekvensutredas vidare.

Länsstyrelsen ställer sig frågande till ändringarna i 16 kap MB. Avsikten med dessa anges vara att förtydliga när kompensation enligt 16 kap ska tillämpas. Länsstyrelsen anser inte att de extra formuleringarna medför någon förändring i praktisk tillämpning. Vidare önskar Länsstyrelsen att utredningen tydliggör förhållandet mellan 2, 7 och 16 kap MB. Det är oklart när kompensation är en möjlighet och när det är ett krav.

6.3 Ändringar i PBL

Länsstyrelsen tillstyrker i stort ändringen av 2 kap. PBL då den lyfter samt uppmuntrar kommunen att främja ekologiskt funktionella landskap i sin planläggning. Enligt Länsstyrelsen är dock begreppet ”ekologiskt funktionella landskap” något diffust och oetablerat, vilket går emot utredningens syfte med att tydliggöra. Det beskrivs i utredningen att denna lagändring ska ligga till grund för

kompensationsåtgärder. Dock ser inte Länsstyrelsen kopplingen mellan kompensationsåtgärder och lagändringen i 2 kap PBL då kompensation inte nämns i lagtextändringen eller i lagkommentaren. Samma gäller även kopplingen till skadelindringshierarkin som införs i 2 kap. MB där utredningen menar att den ska tillämpas vid kompensationsåtgärder.

Utredningen för ett resonemang om att kommunerna med fördel kan planera för framtida kompensationsåtgärder redan i sin översakliga planering. Detta för att säkerställa att det finns mark för olika kompensationsåtgärder. Länsstyrelsen kan dock inte se hur ett genomförande av detta har säkerställts i utredningen då förslag på ändringar i PBL inte har gjorts för 3 kap där bestämmelserna för den översiktliga planeringen regleras. Länsstyrelsen vill vidare påpeka att utredningen "En utvecklad översiktsplan, SOU 2018:46" för tillfället är ute på remiss.

Länsstyrelsen tillstyrker ändringen av 4 kap. 14 § PBL som möjliggör för kommuner att ställa krav på kompensationsåtgärder i syfte att exempelvis motverka miljöpåverkan. Länsstyrelsen bedömer att tillägget kommer att kunna leda till att fler kommuner ställer krav på villkor om kompensation i sina detaljplaner då det finns stöd i lagen.

Utredningen tar upp att kompensationsåtgärder inte nödvändigtvis behöver utföras inom planområdet utan kan ske även utanför. Med dagens lagstiftning måste alla åtgärder kopplade till ett gemenomförande av detaljplanen ske inom planområdet. Därför ställer sig Länsstyrelsen frågande till hur detta är tänkt att regleras i lagändringsförslaget. Med de ändringsförslag som tagits fram i utredningen anser Länsstyrelsen att detta inte tydligt framgår.

Länsstyrelsen vill också passa på att upplysa om att miljö kvalitetsnormer redan är ett krav som kommunerna måste förhålla sig till i sin planering då detta är en av Länsstyrelsens ingripandegrunder.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om en ändring i 4 kap. 12 § PBL som innebär att kommunen har rätt att bestämma kompensationsåtgärder för skada på miljön i en detaljplan. Detta ser Länsstyrelsen som positivt då kommunerna ges möjlighet att ställa de krav på kompensation de anser är nödvändiga med stöd av lagen.

Länsstyrelsen konstaterar att ändringsförslagen kan komma att användas mer av de kommuner med större antal invånare än de med färre invånare. Detta eftersom kommuner med färre invånare till större del har svårare att locka till sig byggherrar som vill exploatera och kan därför inte ställa dom höga krav som en kompensation skulle kunna innebära, samt att det i de flesta fall inte finns samma ekonomiska förutsättningar i exploateringsarbeten. Med anledning av detta ser Länsstyrelsen en risk att lagändringarna inte kommer att utnyttjas av vissa kommuner då alla inte har samma förutsättningar att kravställa genomförandet av detaljplaner.

Länsstyrelsen konstaterar också att lagändringsförslagen i PBL inte kommer att innebära förändringar i Länsstyrelsens uppgifter och roll i detaljplaneprocessen då ändringarna endast riktar sig till kommunerna och ger dem möjligheten att välja att kompensera i sitt planarbete med stöd av PBL. Ändringarna innebär inte några krav på kommunen utan endast möjliggör för dem som vill utföra kompensation. Därmed har Länsstyrelsen inga förändrade arbetsuppgifter som stipuleras i PBL. Samtidigt måste Länsstyrelsen i planprocessen bevaka att de införda lagkraven i MB uppfylls, vilket kan komma att medföra en kraftigt ökad arbetsbörda för Länsstyrelsen.

En möjlig konsekvens som Länsstyrelsen kan se är att lucktomter byggs bort i städerna, vilket innebär att det kommer att förtätas och mer grönyta kan komma att försvinna i områden där grönytor idag redan är sparsamt förekommande. Städerna blir därmed tömda på grönytor samt att alla naturvärden samlas på ett område utanför städerna. Detta ser Länsstyrelsen som en möjlig negativ effekt på förslaget.

6.4 Ändringar i väglagen

Länsstyrelsen tillstyrker i stort förslagen till ändringar i väglagen. Förslaget om att bedömning av ekologisk kompensation och planerade kompensationsåtgärder ska redovisas i vägplan enligt väglagen, bedöms medföra ett tydligare beslutsunderlag inför fastställelsebeslut enligt Länsstyrelsen. Länsstyrelsen vill påpeka att MKB, enligt nya 6 kap miljöbalken, syftar till att processen att ta fram MKB och strategiska planer ska bli mer integrerad. Länsstyrelsen tolkar det nya 6 kap som att det tydligare framgår att MKB ska bidra till utformning av den strategiska och fysiska planen vilket även framåt bör vara huvudinriktningen. MKB och planbeskrivning har som syfte att förklara själva plankartan i vägplanen, som är det juridiskt bindande dokumentet. Det bör därför möjliggöras och säkerställas i plankartorna med bestämmelser kring villkor om kompensation vid ett genomförande av planen i de projekt där kompensationsåtgärder utanför planområdet kommer att bli aktuell. Detta för att förslaget ska få rättsverkan.

6.5 Ändringar i lagen om byggande av järnväg

Länsstyrelsen tillstyrker i stort förslagen till ändringar i lagen om byggande av järnväg. Se kommentar under rubrik 6.4, vilken även gäller för lagen om byggande av järnväg.

Beslut i detta ärende har fattats av landshövding Minoo Akhtarzand. I den slutliga handläggningen har samhällsplanerare Caroline Sindemark, föredragande, länsråd Ulrica Gradin, funktionsledare planering och boende Victor Zakrisson, naturvårdshandläggare Kristina Hanson, deltagit.



Minoo Akhtarzand



Caroline Sindemark