



Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

m.registrator@regeringskansliet.se

Betänkandet Ekologisk kompensation

(dnr M2017/01115/Nm)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över betänkandet Ekologisk kompensation (SOU2017:34).

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen i Västra Götalands län tillstyrker i huvudsak de tre föreslagna åtgärderna i betänkandet vad gäller utveckling av befintlig lagstiftning, försöksverksamhet med kompensationspooler och ökad kunskap om användandet av ekologisk kompensation.

Länsstyrelsen har enligt regeringskansliets önskemål särskilt beaktat följande frågeställningar.

Synpunkter på betänkandets förslag

- 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 Västra Götalands län 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.

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 och geodata behöver tillgängliggöras. Länsstyrelsen behöver kunna bistå kommunerna i deras arbete att omsätta handlingsplanerna till lokal nivå och implementera grön infrastruktur och ekosystemtjänster i översiktsplaner och detaljplaner. För detta arbete behövs medel för fortsatt arbete med grön infrastruktur i liknande omfattning som tidigare år. Dessa medel behöver fördelas efter behov där vi erfar att Länsstyrelsen i Västra Götaland bland annat har behov av att kunna tillhandahålla stöd till länets alla 49 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 ärendetypen som framförallt kan antas bli berörda är:

Översiktsplaner (ÖP, FÖP)	21
Detaljplaner	623
Väg- och järnvägsplaner	79
Verksamhet berörande områdesskydd 7 kap	621
Verksamhet berörande artskydd 8 kap	29
Miljöfarlig verksamhet (nya tillståndsprövningar och samråd)	55
Deltagande i MMDs ärenden 11 kap	32

Siffrorna visar antal ärenden i Västra Götalands län under 2017. Det vill säga en grov uppskattning av antalet ärenden som årligen kan komma att beröras av förslagen.

I övrigt påverkas även myndighetens löpande arbete med rådgivning och framtagande av underlag inom miljömål, klimatanpassning, grön infrastruktur och ekosystemtjänster.

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 om lämpliga/möjliga kompensationsområden förberetts 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 kompensationspooler 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 externhandelslokaler 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. Problemet 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 ekosystemtjänster.

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

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. Arbetssättet 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.

Länsstyrelsen anser inte att vägledningar måste finnas på plats vid lagens ikraftträdande, men att framtagandet av sådana vägledningar behöver prioriteras.

- Länsstyrelsen önskar att vägledningarna bland annat ska klarlägga hur det säkerställs att åtgärderna genomförs och hur tillsynen ska gå till. Vägledningarna behöver även förtydliga skillnaden mellan skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder. Vidare bör det 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 exploitörer 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, en fråga för kommunalförbundens strukturbildsarbete och för en kommande regional strukturbild för hela länet.

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 exploatören 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 exploatörer 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.

7. Övriga synpunkter

Kompensationspooler

Länsstyrelsen ser positivt på möjligheten att testa kompensationspooler som ett komplement för att underlätta genomförandet av ekologisk kompensation. Länsstyrelsen ser dock flera utmaningar med föreslagna kompensationspooler. En utmaning är att minimera administrationen kring arbetet, så att den effektivisering som eftersträvas inte äts upp. Vidare finns en stor svårighet att hitta bra metoder för jämförelse mellan skada och kompensation, i synnerhet i fall då kompensation ska ske på annan plats och i en annan form.

Det råder också oklarhet kring hur det långsiktiga ansvaret för kompensationen ska säkerställas. Frågor som förvaltning, skötsel och uppföljning bör ingå som delar i kompensationsutredningen/underlag om ekologisk kompensation.

Oavsett om lagstiftningen styr kompensationssystemet i framtiden är det inte säkert att exploateringsintressenterna kommer att vilja satsa just där samhällsplaneringen, grön infrastrukturplanering och kompensationsplaneringen pekar ut hållbar markanvändning. Därför är utredningens förslag att kommun, länsstyrelse och eventuellt stiftelser blir huvudaktörer i kompensationspoolerna av avgörande betydelse.

Kommentarer till förslag till lagändringar

- Länsstyrelsen tillstyrker föreslagna ändringar i miljöbalken (MB).
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att lagstifta om skadelindringhierarkin. Länsstyrelsen anser dock att principen om en tvådelad prövning behöver tydliggöras ytterligare, i lagstiftningen och även i planerade vägledningar. Kompensationsutredningen bör tydligt vara en egen del av MKB. Eftersom kompensation ska vara den sista utvägen är det logiskt

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.

att det studeras i MKB-processen först mot slutet av ett planerings- eller projekteringsarbete, när andra möjligheter visat sig vara uttömda.

- Angående föreslagen ändring i ellagen är det bra att man förtydligar att kompensation kan krävas, om än bara i ledningsgatan. Markåtkomst regleras i ledningsrättslagen. Kompensation utanför ledningsgatan kan inte krävas där, inte heller i ellagen. Länsstyrelsen anser att ändring i ledningsrättslagen bör övervägas. Det torde vara rätt svårt att genomföra ändamålsenliga kompensationsåtgärder i själva ledningsgatan.
- Länsstyrelsen anser att det är märkligt att införande av obligatoriskt kompensationskrav inte föreslås innefatta strandskyddsdispenser. Varje dispens meddelad med stöd av punkt 3-6 i 7 kap 18 c § MB innebär i princip att man knaprar på en begränsad resurs och att det blir förlust av ekosystemtjänster i form av rekreation och i många fall av biologisk mångfald.
- Länsstyrelsen anser att det bör införas en regel i 16 kap. MB med obligatoriskt krav på kompensationsåtgärder (i skälig utsträckning) för tillståndspliktiga och dispenspliktiga verksamheter och åtgärder som innebär att ett mark- eller vattenområde tas i anspråk, i enlighet med förslag nummer fem som har övervägts av utredningen (s 22). Kvarstående skada på biologisk mångfald och ekosystemtjänster skulle då i högre utsträckning kunna gottgöras.
- Ett förtydligande av den materiella rätten för ekologisk kompensation i 2 kap 3 § MB är önskvärt för att undvika otydlighet.
- Länsstyrelsen instämmer i utredningens slutsatser att nuvarande utformning av 26 kap miljöbalken ger tillräckliga verktyg för att kunna utöva tillsyn över de kompensationsåtgärder som kan komma ifråga i väg- och järnvägsplaner.
- Länsstyrelsen anser att det i 6 kap MB om miljöbedömningar för planer och projekt istället ska stå ”en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas, *avhjälpas eller i sista hand kompenseras*”. Det skulle tydliggöra skadelindrings-hierarkin bättre. Alternativt läggs en hänvisning in så att 2 kap. 8a § miljöbalken med den föreslagna lydelsen inte kan riskera att glömmas bort. Även i väglagen och järnvägslagen kan en hänvisning till 2 kap. 8a § miljöbalken med den föreslagna lydelsen behövas.
- Utredningen har tagits fram före lagändringarna avseende Miljöbedömningar (genomfördes 1 jan 2018). Samordning med processen för undersökningssamråd och avgränsningssamråd saknas till stora delar i utredningen, och hänvisning till paragrafer i miljöbalken är inte uppdaterade till de förändringar som genomfördes i Miljöbalken vid årsskiftet. Även miljöbedömningsförordningen (t ex där innehåll i

MKB:n beskrivs § 16-19) kan behöva ändras med anledning av ändringarna i miljöbalken avseende ekologisk kompensation.

- Länsstyrelsen tillstyrker föreslagna ändringar i Plan- och bygglagen (PBL).
- Länsstyrelsen anser att förslaget tillägg om ekologiskt funktionella landskap i 2 kap. 3 § PBL även kan innefatta begreppet grön infrastruktur, och att det bör förtydligas och exemplifieras.
- Gällande förslaget på ändring i 4 kap 14 § PBL är det viktigt att signalen går fram att frågan om kompensation ska hanteras så tidigt som möjligt – i detaljplan, bygglov eller startbesked. Vid slutbesked kan planeringsskadan redan vara skedd.
- Det är positivt att det i väglagen och banlagen (och dess förordningar) införs ändringar och hänvisningar till de föreslagna förändringarna i miljöbalken som förtydligar att frågan om ekologisk kompensation ska klargöras under processen med att ta fram en väg- eller järnvägsplan. Även om kompensation i väg- och järnvägsplaner redan tillämpas i hög utsträckning vad gäller intrång i t.ex. biotopskyddade miljöer så underlättar ett tydligt lagstöd hanteringen av frågan för såväl Länsstyrelsen som Trafikverket.

Koppling till de globala hållbarhetsmålen

Det kan numera betraktas som föråldrat att titta på ekologiska värden separat (jämför arbetet med handlingsplaner för grön infrastruktur, olika metoder för landskapsanalys, och framför allt de globala hållbarhetsmålen), vi måste nu förmå arbeta med landskapets samlade värden. Varje plats har sina unika förutsättningar och värden, som inte alltid går att ersätta någon annanstans.

- Länsstyrelsen föreslår en ändrad formulering av begreppet ekologisk kompensation (s 26) så att det omfattar skada på natur- och kulturmiljö.

Natur- och kulturvärden är ofta tätt förbundna och i ömsesidig beroendeställning av varandra på en och samma plats. Det är därför viktigt att i det fortsatta arbetet tydliggöra även kulturmiljövärdenas förhållande till och del i ekosystemtjänsterna och kompensationssystemet – exempelvis det biologiska kulturarvet och naturvärden/växtlighet i landskap och stadsmiljö som har betydelse för kulturmiljön. Risken med att baka in naturbundna kulturvärden i upplevelsevärdena är att omistliga kulturarvsspår går förlorade när kompensation för likvärdiga upplevelse- och rekreationsvärden återskapas på helt andra ställen.

Naturvårdsverket och Boverket får i uppdrag att ta fram vägledning för kompensation inom planlagt område. RAÄ ska delta i arbetet, vilket är positivt. Länsstyrelsen noterar dock att någon representant för kulturmiljösektorn inte har ingått i betänkandets expertgrupp, vilket hade varit önskvärt.

I detta ärende har Länsöverdirektör Lisbeth Schultze beslutat och naturvårdshandläggare Linnea Söderberg varit föredragande. I den slutliga handläggningen medverkade även naturavdelningschef Sven Swedberg, jurist Sabine Lagerberg, planhandläggare Elisabet Ebeling, antikvarie Lisa Ragnarsson, landsbygdshandläggare Stefan Gustafsson, miljöhandläggare Susann Lundman och riskhanteringshandläggare Bodil Samuelsson.

Lisbeth Schultze

Linnea Söderberg

Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.