



**LUNDS**  
UNIVERSITET

BESLUT

2018-10-04

Dnr V 2018/679

Miljö- och energidepartementet

Rektor

### **Yttrande över betänkandet Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34)**

Lunds universitet har anmodats att yttra sig över rubricerad remiss. Universitetet avger härmed följande synpunkter som utarbetats av universitetslektor Åsa Knaggård, Statsvetenskapliga institutionen samt universitetslektor Johanna Alkan Olsson, och postdoktor Helena Hanson båda vid Centrum för miljö- och klimatforskning.

#### **Synpunkter**

Huvudsakligen är Lunds universitet positivt till förslagen i utredningen. Det är bra att lagstiftningen förtydligas på området och att kommunernas möjlighet att arbeta med ekologisk kompensation förstärks. Universitetet ser dock också tydliga svårigheter som måste hanteras för att ekologisk kompensation ska kunna fungera som ett redskap för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses.

Universitetet anser att de stora fördelarna med förslagen i utredningen är att hänsyn till biologisk mångfald kan inorporeras tidigt i planeringen av bostads- och infrastrukturbyggande och att kompensation blir ett naturligt sätt att "tänka" vid all typ av byggnation. Detta möjliggörs av kraven på redovisning av kompensationsåtgärder i miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) och genom förslagen på att redovisningen av dessa ska tidigareläggas i MKB-processen. Universitetet anser vidare att det är bra att skadelindringshierarkin tydliggörs i miljöbalken (i första hand undvika skada, i andra hand vidta skyddsåtgärder och i tredje hand återställning och i sista hand kompensera). Det ger ökad tyngd åt kravet på hänsyn och lyfter fram biologisk mångfald och ekosystemtjänster som något prioriterat. Det är vidare positivt att kommuner som vill arbeta med ekologisk kompensation i planeringen ges bättre förutsättningar för det genom att de kan planera för kompensationsområden och grön infrastruktur i översiktsplaneringen och kopplat till detta möjligheter att ställa krav på kompensationsåtgärder i detaljplaneringen. Detta bidrar till att ekologisk kompensation blir en naturlig del av kommunernas planering och underlättar för dem att ta ett samlat grepp över biologisk mångfald och ekosystemtjänster i kommunen. Sammantaget innebär förslagen att nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster kan motverkas.

För att detta ska kunna realiseras måste dock ett antal problem med förslaget lösas. Brist på kompetens inom olika organisationer om ekologisk kompensation och ekologiska processer ses som ett särskilt stort hinder och det är centralt att denna höjs för att utredningens dubbla mål om naturskydd och exploatering ska kunna uppnås. Universitetet anser vidare att det är viktigt att risker med kompensationspoolerna beaktas. Om inte dessa brister hanteras är risken stor att nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster kommer att uppstå. Av vikt är också att så fort som möjligt koordinera olika myndigheters arbete med grön infrastruktur, för att undvika att parallella system och förståelser byggs upp. Dels gäller det mellan å ena sidan Naturvårdsverket och Länsstyrelserna och å andra sidan kommunerna, vars arbete tydligare fokuserar på inte bara skyddad natur, utan också "vardagsnatur". Dels gäller det mellan Boverket (med fokus på PBL) och Naturvårdsverket (med fokus på Miljöbalken). Universitetet anser att det är väsentligt att de två myndigheterna kommer fram till ett gemensamt sätt att se på arbetet kring grön infrastruktur och dess syfte att skapa ekologiskt funktionella landskap. Nedan kommer kunskapsbehovet och kompensationspooler att diskuteras mer ingående.

#### *Kunskapsbehov*

En kritisk aspekt för att ekologisk kompensation ska kunna fungera som ett skydd mot nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster är att kompetensen och kunskapen ökar om ekologisk kompensation och vad som krävs för att nettoförluster ska undvikas inom organisationer på olika politiska nivåer och inom olika sektorer. Både svensk och internationell forskning visar att man vid ekologisk kompensation idag misslyckas med att nå upp till inga nettoförluster, det vill säga att biologisk mångfald idag går förlorad vid kompensationsprojekt. För att undvika detta vill universitetet poängtera att tillgänglig forskning måste beaktas. Idag saknas system för detta. En första viktig punkt är att de riktlinjer och guidelines som måste komma på plats utgår från den forskning som finns. Ett exempel på sådana riktlinjer är Moilanens och Kotiahos rapport för Nordiska ministerrådet *Planning biodiversity offsets. Twelve operationally important decisions*.

För att uppnå målen med den ekologiska kompensationen krävs det att Länsstyrelsernas kartläggning av grön infrastruktur och kommunernas grönstrukturplaner är av en kvalitet som möjliggör att rimliga och rättssäkra bedömningar kan göras. Vidare krävs också att de personer som är inblandade tidigt i kommunala planeringsprocesser och i MKB-processer har ekologisk kunskap. Annars är risken stor att gamla strukturer och sätt att bygga hus och infrastruktur får dominera. Det kan leda till att de kompensationsåtgärder som genomförs inte blir optimala och att vi därmed får svårare att motverka nettoförluster. Kompetensutveckling krävs alltså i kommuner och organisationer involverade i MKB-processer. Genom att flera sektorer inkluderas i utredningens förslag, kommer kompetensutveckling att krävas även i dessa.

Lunds universitet anser att det utbildningsmaterial som föreslås av utredningen är bra (särskilt att det också lyfter fram de kulturella ekosystemtjänsterna), men tyvärr otillräckligt. Redan idag finns kompetensbrister vad gäller komplexa ekologiska system och relationen natur-människa-välbefinnande. Jämte skriftliga vägledningar, som baseras på vetenskaplig kunskap, krävs det alltså att denna kunskap inkluderas i för området alla relevanta utbildningar.

### *Kompensationspooler*

Kompensationspooler är grundläggande för att kunna uppnå utredningens mål om skydd för biologisk mångfald och ekosystemtjänster parallellt med möjligheter till exploatering. Det är troligt att de kommer bli det huvudsakliga sätt på vilket kompensationen genomförs, på grund av att möjligheterna att nå målen med den ekologiska kompensationen ses som bättre (inga nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, liksom att kompensationen ska kunna genomföras relativt enkelt för exploitören). En del av de synpunkter universitetet presenterar nedan gällande kompensationspooler gäller också för ekologisk kompensation i sin helhet.

Poolerna kan i bästa fall skapa möjligheter till att skydda biologisk mångfald och ekosystemtjänster i "låsta lägen", då risken annars varit stor för en nettoförlust av dessa. Att inleda en försöksverksamhet med kompensationspooler kan underlätta för att en del av de problem vi ser med poolerna kan redas ut och åtgärdas innan åtgärden införs i hela landet. Att starta försöksverksamhet i snabbt växande regioner är också bra, då det här finns särskilda utmaningar. Den starka tillväxten och förtätningen av urbana områden som idag sker i dessa regioner kan leda till att grönska trängs undan till ytterområden där människor inte har samma tillgång till den eller i fallet Skåne placeras på värdefull jordbruksmark.

Kompensationspooler innebär i sig att vi bygger in en långsiktig osäkerhet i bevarandet av värdefull natur, genom att de kan komma att förändra fördelningen av både naturtyper och var dessa är lokaliserade. Det leder även till att tillgången till dessa områden ändras. Detta gäller särskilt då grön och vardagsnära infrastruktur kompenseras genom områden som är mer avlägsna. Här finns en betydande jämlikhetsproblematik (både inom och mellan generationer). Vikten av en grön och vardagsnära infrastruktur är viktigt för människors hälsa samt för att öka kapaciteten för klimatanpassning både vad gäller alternativa dagvattenlösningar och för att skapa svalka vid värmeböljor. Även tidsrymden för skyddet (det vill säga avtalstiden) tillför långsiktig osäkerhet. Det är oklart vad inga nettoförluster betyder om ett avtal sluts om skydd i 50 år. Om det därefter är fritt att använda marken för andra ändamål går det inte att säga att vi har motverkat nettoförluster. Vidare kan bedömningen av vad som är en skada på biologisk mångfald och ekosystemtjänster vara svår och därmed är risken för felbedömningar uppenbar. Det finns heller ingen garanti för att de värden som förloras på ett ställe faktiskt kommer att kompenseras i poolen, då vi inte vet hur den biologiska mångfalden och ekosystemen där kommer att utvecklas över tid. Hur dessa osäkerheter hanteras bör klargöras ytterligare när direktiv och vägledningar tas fram. Det ställer också stora krav på kompetens hos dem som skriver avtalen.

Valet av kompensationspooler blir centralt. Risken är att de lokaliseras på ett längre avstånd från den mark som kompensationen gäller. Det finns också en risk att produktiv mark med höga värden av biologisk mångfald och ekosystemtjänster ersätts med mindre produktiv mark som innebär att exploitörer kan köpa sig fria relativt billigt. Även om dessa värden kan utvecklas på den mindre produktiva marken är det tveksamt om detta kan motverka nettoförluster. Vi bedömer att riskerna är mindre med pooler som kommunen äger och sköter än för privata pooler.

Försöken med kompensationspooler bör användas för att de problem vi lyft fram ska lösas eller åtminstone minskas. De bör därför följas upp noga innan åtgärden införs nationellt.

*Beslut*

Beslut att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor i närvaro av stf förvaltningschef Cecilia Billgren, efter hörande av representant för Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av universitetslektor Johanna Alkan Olsson.



Torbjörn von Schantz



Johanna Alkan Olsson  
(Centrum för miljö- och klimatforskning)