



Datum
2018-10-04
Adress
August Palms Plats 1
Diarienummer
STK-2018-466

Yttrande

Till
Miljö- och energidepartementet

Remiss av betänkande Ekologisk kompensation (SOU 2017:34) M/2017/01115/Nm

Sammanfattning

Malmö stad ställer sig positiv till betänkandets förslag. Att åstadkomma en mer omfattande och enhetlig ekologisk kompensation vid exploatering av mark och vatten är önskvärt för att skydda naturmiljö och biologisk mångfald som genererar många värdefulla ekosystemtjänster. Förslagen på kompensationspooler samt kunskapshöjande och vägledande insatser är viktiga för att ambitionerna i den föreslagna lagstiftningen ska kunna förverkligas på ett effektivt sätt. Malmö stad ser dock vissa oklarheter och behov av förtydliganden i betänkandet, vilka redogörs för i yttrandet.

Yttrande

Övergripande synpunkter

Malmö stad ställer sig positiv till betänkandets förslag. Att åstadkomma en mer omfattande och enhetlig ekologisk kompensation vid exploatering av mark och vatten är önskvärt för att skydda naturmiljö och biologisk mångfald som genererar många värdefulla ekosystemtjänster. Förslagen på kompensationspooler samt kunskapshöjande och vägledande insatser är viktiga för att ambitionerna i den föreslagna lagstiftningen ska kunna förverkligas på ett effektivt sätt. Malmö stad ser dock vissa oklarheter och behov av förtydliganden i betänkandet, vilka redogörs för nedan.

Synpunkter på specifika delar av betänkandets förslag

Ansvarsförhållande

Krav på kompensation kan redan idag ställas på allmän plats. Kommunen har planmonopol och äger själva verktyg som krävs för att begränsa skada på värdefulla områden. Till exempel kan områden undantas från exploatering, med utgångspunkt i ställningstaganden i översiktsplanen. Kompensationsåtgärder kan också vidtas på ny eller befintlig allmän plats. Att överlämna detta krav på en enskild exploatör innebär att utmana detta ansvarsförhållande. En strategisk och ansvarsfull hushållning av mark kräver att översiktsplanen ger ett tydligt stöd för olika överväganden. Utredningen pekar på detta och förslaget om ändringar i 2 kapitlet PBL tar sikte bland annat på den översiktliga planeringen. Översiktsplanen har en viktig roll

att peka ut de gröna infrastrukturer och ekologiska samband som behöver beaktas vid efterföljande beslutsfattande i markfrågor inom kommunen, inte bara vid detaljplanering, och detta bör betonas i utredningen.

Förslagets räckvidd

Enligt kommittédirektivet ska förslagen som lämnas ta sikte på större exploateringar i värdefulla mark- och vattenområden. Det föreslagna tillägget i 4 kap PBL saknar dock denna distinktion. Fördelen med tillägget är att man kan motverka den faktiska förlusten av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Nackdelen är att ändringen riskerar att leda till en slentrianmässig tillämpning som träffar såväl mindre som större exploateringsprojekt.

Planbestämmelser om vegetation och möjlighet att kontrollera efterlevnad

Redan idag används i många kommuner planbestämmelser av den typ som utredningen tar upp. Det förekommer ibland att bestämmelser om nyplantering av träd och annan vegetation läggs in i detaljplaner som en del av en gestaltungsambition snarare än av omsorg om ekosystemtjänster och biologisk mångfald. Dessa bestämmelser träffar således enskilda fastigheter trots att det är fråga om stora övergripande allmänna intressen. Utredningen drar slutsatsen att det är frånvaron av uttryckligt stöd i 4 kap. PBL som är problemet. Malmö stad vill hävda att det snarare är de avsedda bestämmelsernas karaktär och det ovanstående resonemanget om ansvarsförhållande som står i vägen.

Planbestämmelser i allmänhet tar sikte i första hand på sådana åtgärder som i ett senare skede kan bli föremål för lovprövning. Krav på icke-lovpliktiga åtgärder är svåra att följa upp, och är det dessutom fråga om åtgärder som har att göra med levande materia är det svårt att förstå hur en bestämmelse av detta slag kan anses vara tillräckligt förutsägbar å ena sidan, och å andra sidan ha den effekten på lång sikt som eftersträvas.

Vad gäller bygglovsprocessen så krävs precisa och tydliga planbestämmelser för att kunna garantera förutsägbarhet och en smidig bygglovsprocess. Det finns annars en risk för tolkningsproblem. Vad för kompensationsåtgärder som kan komma att krävas måste otvetydigt stå klart genom detaljplanen. Åtgärderna ska vara så preciserade och effektbeskrivna att det är tydligt att de är genomförbara och att det är möjligt för fastighetsägaren att förutsäga vilka fysiska åtgärder som krävs. Det finns en risk att man med tänkt reglering inte uppnår önskad effekt. Att reglera levande materia i plan- och bygglagstiftningen medför svårigheter. Vad händer exempelvis om växter som flyttats som kompensationsåtgärd dör? En planbestämmelse om att kompensationsåtgärder ska vidtas säkerställer inte nödvändigtvis att kompensationsåtgärderna består på den nya platsen, och särskilt inte om det är tänkt att ske på annan plats än inom det aktuella planområdet. Beträffande åtgärder som inte kräver lov, och som därmed inte kan medföra en byggsanktionsavgift, är dessutom tillsynsmyndighetens enda maktmedel att i efterhand utfärda rättelseföreläggande. Även om det teoretiskt skulle vara möjligt att bedriva tillsyn beträffande kompensationsåtgärder som reglerats i detaljplanbestämmelse med stöd av den nya föreslagna 4 kap 12a §, möter detta betydande svårigheter i praktiken.

Skadelindringshierarkin (balanseringsprincipen)

Det är mycket positivt att 2 kap. miljöbalken kompletteras med en prioriteringsordning i form av skadelindringshierarkin, innebärande att skada först och främst ska undvikas, därefter begränsas, återställas och sist kompenseras. För att ekologisk kompensation inte ska förlora sitt syfte, dvs att biologisk mångfald och ekosystemtjänster inte ska minska, är skadelindringshierarkin väsentlig. Ekologisk kompensation har i vissa länder utvecklats till en ekonomisk marknad där exploatörer har kunnat genomföra projekt även i områden med mycket värdefull och känslig natur. Skadelindringshierarkin och en tvådelad prövning måste betonas för att motverka sådana effekter i Sverige.

Mer om den tvådelade prövningen står på sida 170–171 i betänkandet; ”Om påverkan från åtgärden eller verksamheten inte i tillräcklig utsträckning kan begränsas under det första steget, kan inte heller krav på kompensationsåtgärder läggas till grund för att lämna tillstånd eller dispens.” Denna tillämpning är högst väsentlig för det överordnade syftet att motverka minskningen av biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Kompensationspooler

Stadsbyggnadsnämnden anser att förslaget att påbörja en försöksverksamhet av kompensationspooler är bra. Det är av vikt att verksamheten utförs i samarbete med kommuner. I de fall ekologisk kompensation ska utföras i samband med exempelvis byggprojekt i tätortsnära natur är det kommunen som kan administrera kompensationen. Därför måste kommunal administration av kompensationen vara en del av försöksverksamheten. Ett alternativ är att en kommunal administration och hantering av kompensationspooler jämförs med en statlig (Länsstyrelsen). Jämförelsen bör innefatta den totala ekonomiska kostnaden samt resultatet av den ekologiska kompensationen. Kostnaden för administration av en kompensationspool bör även jämföras med kostnaden om kompensationen utförs direkt (dvs inte genom en kompensationspool), och samtidig måste de ekologiska resultaten noga jämföras.

Rekreativa värden

Det bör tydliggöras att ekologisk kompensation i många fall handlar om att förse allmänheten med tätortsnära natur. Vid genomförande av såväl direkt som indirekt kompensation behöver tillgängligheten för allmänheten utvärderas. Ett område som ligger långt ifrån tätort kan inte kompensera för ett tätortsnära rekreationsområde. Om de föreslagna lagändringarna träder i kraft måste det vara tydligt att den ekologiska kompensationen även omfattar sociala och kulturella värden som är kopplade till fungerande ekosystem. Detta innebär att det ska vara tydligt i lagstiftningen att även dessa värden kan kompenseras.

Exploateringsavtal

Det är önskvärt att införa ändringar även av riktlinjer för exploateringsavtal för att tydliggöra att krav i form av ekologisk kompensation får ställas på exploatören. På sida 289 i betänkandet står det att ”Utredningen gör bedömningen att i de situationer där det är tydligt att det är möjligt att det enligt PBL eller annan lagstiftning går att ställa krav på en viss åtgärd, är det

också möjligt att ställa krav på samma åtgärd i exploateringsavtal. Vidare står det ”Därför kan det samtidigt med en förändring av en ny 4 kap. 12a § och ändringar i 4 kap. 14 § PBL behöva tydliggöras att krav på kompensationsåtgärder för påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster, kan ställas i exploateringsavtal. Det kan krävas klagande förtydliganden i allmänna råd och vägledning till bestämmelserna om exploateringsavtal.” Dessa förtydliganden behöver genomföras för att ekologisk kompensation ska fungera även på privat mark.

Vägledningar

Det nämns i utredningen att kommittédirektiven lyfter fram vikten av en utvecklad fysisk planering och regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. De vägledningar som ska tas fram i samband med att lagändringarna införs, bör tas fram skyndsamt för att lagförslaget inte ska förlora sitt syfte. Det är av stor vikt att informationsinsatser görs gentemot kommuner och verksamhetsutövare. Det behövs även mer forskning och utredning kring vilka metoder som kan användas för att värdera biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Den regionala handlingsplanen för grön infrastruktur, som tas fram för varje län, bör omfatta planering av ekologisk kompensation (sida 57, 110, 273 i betänkandet). På så vis kan mer sammanhängande ekologiska landskap skapas och bevaras.

Vattenlagstiftning

En viktig ekosystemtjänst i urbana sammanhang, som är ständigt aktuell i Malmö, är de minskade översvämningrisker vid kraftiga regn som kan genereras av naturliga ekosystem och grönblå lösningar. I det sammanhanget hade det varit önskvärt att utredningen också såg över vattenlagstiftningen och dess påverkan på möjligheter till genomförande av ekologisk kompensation vad gäller vattenreglerande ekosystemtjänster.

Vad och vilka ska egentligen kompenseras?

Malmö stad anser att ekologisk kompensation bör genomföras med rimlig likhet och närhet med avseende på typ av ekosystemtjänst och de människor (inte typ av natur och plats) som denna ekosystemtjänst är viktig för. Det är rimligt att de människor som drabbas av en förlust av ekosystemtjänst också kompenseras för förlusten av denna tjänst.

Ordförande

.....
Katrín Stjernfeldt Jammeh
.....

Sekreterare

.....
Anna-Lena Alnerud
.....

I ärendet har Sverigedemokraterna anmält att de avser lämna in ett särskilt yttrande.